ИНСТИТУТ СОВЕТСКОГО ПРАВА

ПРОФ. С. А. КОТЛЯРЕВСКИЙ

ГК160
К815

БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО

Р.С.Ф.С.Р.

и

С. С. С. Р.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО

БИБЛИОТЕКА
Института В. И. Ленина

ИНСТИТУТ СОВЕТСКОГО ПРАВА

Проф. С. А. Котляревский

БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО

Р. С. Ф. С. Р.

и

С. С. С. Р.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО
МОСКВА — ПЕТРОГРАД

Библиотека
Института В. И. Ленина

ВСЕ ТРУДЫ ИНСТИТУТА СОВЕТСКОГО ПРАВА ИЗДАЮТСЯ ПОД ОБЩЕЙ РЕДАКЦИЕЙ ДИРЕКТОРА ИНСТИТУТА ПРОФ. А. Г. ГОЙХБАРГА.

ИНВЕНТАРИЗАЦИЯ
2008

ГК160 р
К815, р

ИНСТИТУТ В. И. ЛЕНИНА
№ 14088

24393

78909 78909

Главлит № 14383 Гиз № 5332 Тир. 5000

Типо-литогр. „Искра Революции“ (б. 7-я) „Мосполиграф“, Москва.

Выпуская в свет свою работу о бюджетном праве Советской России, считаю долгом принести свою благодарность С. А. Голованову, проф. А. А. Соколову, проф. К. Ф. Шмелеву, Н. В. Якушкину и другим сотрудникам Н. К. Ф., которые давали мне раз'яснения и предоставляли необходимые материалы.

С. К.

Глава I.

ЗНАЧЕНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА.

Бюджет есть установленный на определенный срок времени план государственных доходов и расходов [1]). Бюджетное право есть совокупность общих и специальных правил, регулирующих создание, утверждение и исполнение бюджета.

Это определение весьма элементарно и незамысловато, однако, и в нем дается представление о том особом месте, которое занимает бюджет среди других актов, от государственной власти исходящих.

Ему присущ элемент необходимости. Бюджет есть план доходов и расходов; а для государства неизбежно производить расходы на свое содержание и покрывать их какими-нибудь доходными статьями. Поэтому для государства, какова бы ни была его политическая форма и социальный состав, неизбежно иметь бюджет.

Можно сказать, что расходы и доходы существовали у государства, когда оно вовсе не имело правильного бюджета в современном смысле слова. Последний даже в Англии не восходит к эпохе более ранней, чем XVII век, а во Франции—ко времени накануне революции. Бюджет распылялся; вместо единства кассы отдельные расходы покрывались на счет отдельных доходных статей. Так, подушная подать, введенная Петром, шла на содержание его войска, при чем отдельные

---

[1]) Определение бюджета по французскому закону 31 мая 1862 г.: «Le budget est l'acte, par lequel sont prévues et autorisées les dépenses et les recettes de l'état pour une période déterminée». Но бюджет есть не только акт, устанавливающий план; бюджет есть самый план. Ср. G. Jèze, «Cours élementaire de science des finances», p. 7.

войсковые части содержались сборами с отдельных районов государства. При таких условиях не могло быть и точного единого хозяйственного плана. Покрытие доходами расходов и самое расходование шли изо дня в день, и общего хозяйственного итога никто не подводил. Это было возможно при относительной простоте хозяйства и отсутствии общественного контроля. Но в условиях современной, столь сложной хозяйственной жизни такой беспорядок длительно оказывается невозможным. Приходится точно учитывать и все рессурсы и все траты.

Это имеет большое политическое значение. Государственная власть, привыкшая к келейности и безответственности, принуждается в эту область ввести публичность и гласность, принуждается соображениями своего кредита обнародовать свою смету.

Так было во Франции перед революцией в эпоху министерства Неккера, так было в России в 60-х годах. Но и по чисто хозяйственно-техническим основаниям государство на известной ступени без сколько-нибудь правильного бюджета существовать не может.

Это было отмечено и юристами, которые рассматривали бюджет, как один из актов законодательной власти. Еллинек относил его к «связанному законодательству» («gebundene Gesetzgebung»). По его взгляду, парламент волен принять или отвергнуть обыкновенный закон, он может ввести большие изменения в бюджет, но какой-либо бюджет, позволяющий государственному аппарату закономерно функционировать, он принять должен. Это вытекает из постоянно повторяющихся в конституции постановлений, что бюджет вотируется ежегодно. Например, бельгийская конституция ст. 115: «каждый год палаты вотируют бюджет»; до-революционная прусская конституция ст. 99: «государственная роспись ежегодно устанавливается законом». Право и обязанность парламента в отношении бюджета есть две стороны одного положения. Можно сказать, что в смысле социально-политическом и законодательная деятельность парламента не является свободной, а определяется классовыми взаимоотношениями, экономическим строем, культурным уровнем

и потребностями, и что если эти условия не оказываются достаточно благоприятными для какой-нибудь реформы, вполне отвечающей мощным интересам и стремлениям, она может отсрочиваться на очень долгое время. Несостоятельность английского избирательного права, совершенно не соответствующего росту городского населения и обезземелению сельского, росту крупной промышленности и торгового оборота под'ему английской буржуазии, — все это начало сказываться во второй половине XVII века и вполне обнаружилось в XVIII веке; но первая брешь в избирательной системе была пробита лишь в 1832 г. С бюджетом такая отсрочка невозможна, ибо нельзя отсрочить эту ежедневную и ежечасную жизнь государства, поддерживаемую бюджетом.

С другой стороны, конечно, в бюджете явственно отражаются господствующие социально-политические силы эпохи. Бюджет составляет для нас драгоценное о них свидетельство, и можно лишь пожалеть, что историки недостаточно пользовались этим материалом. Из сухих цифр государственной росписи доходов и расходов перед нами открывается могущество крупных землевладельцев или упадок их, уступающих свое место новой промышленно-финансовой аристократии, удельный вес средних классов, давление крестьянской массы, напряжение рабочего движения, открываются активность и размах внешней политики, готовность поддержать ее мощной армией и флотом, крепкая централизация власти или сила провинциальной самостоятельности и т. д. Отражается в бюджете и политическая и экономическая идеология. Бюджет эпохи государственного социализма сильно отличается от бюджета эпохи, когда общепризнанной истиной в правящих кругах было уподобление государства ночному сторожу, и целями его лишь ставилась охрана внешней безопасности и внутреннего порядка. Именно из анализа бюджетов XIX века Адольф Вагнер делал свой вывод о растущем вмешательстве государства в жизнь общества, о расширении его целей, как социологическом законе. Но все это разнообразие и меняющееся содержание может укладываться в приблизительно однородную форму, и бюджетное право может оставаться мало измененным при глубоких переменах в жизни государства.

Это не значит, чтобы бюджетное право не было теснейшим образом связано с политической жизнью страны. На нем отражается длительная и ожесточенная борьба, которую вели между собою государственные органы и стоящие за ними социальные силы,—борьба за бюджет.

Первоначально и очень долго, задолго до появления вообще современного бюджета, борьба ведется лишь за право взымать налоги, облагать население. Французские генеральные штаты спорили из-за него со своими королями, но их домогательства обессиливались постоянной рознью между землевладельческим дворянством и нарождающимся в городах третьим сословием. Короли, часто опираясь на последнее, выходили победителями, и уже Филипп Комин мог оплакивать решение штатов, которые предоставили в 1439 г. Карлу VII право взымать постоянную подать на содержание военной силы: это в его глазах—конец свободы. Но даже в эпоху торжествующей абсолютной монархии, когда никаких генеральных штатов не собиралось, никаких активных протестов против королевского полновластия, сказывающегося и в бюджетной области, не раздавалось, Фенелон внушал своему воспитаннику—наследнику Франции, что в доброе старое время король ничего не взымал с народа своею собственной властью. Средства для чрезвычайных потребностей государства разрешало ему народное собрание. «Что же изменило этот порядок, если не захваченная королями абсолютная власть»? Так же неоднократно высказывались французские парламенты, по существу судебные учреждения, но видевшие в себе преемников генеральных штатов, прекратившихся с 1614 г. И в наказах, которые давались депутатам, посылаемым в генеральные штаты 1789 г., постоянно проводилась мысль, что такое взымание началось в силу одностороннего повеления короля; оно незаконно и представляет узурпацию. Здесь повторяли друг друга наказы и дворянства, и духовенства, и третьего сословия.

В Англии эта борьба велась гораздо успешнее, благодаря тому, что королевская власть встретилась здесь с об'единением земледельческих и городских элементов. Уже в Великой Хартии Вольности 1215 г. устанавливалось, что за пределами

тех исключительных случаев, когда феодальный обычай давал права сеньору на денежную помощь своих вассалов (выдача дочери замуж, выкуп из плена, посвящение сына в рыцари); эти денежные субсидии и так называемая щитовая подать на содержание войска не могут взыматься без согласия духовных и светских магнатов. А по статуту 1297 г. обычные тогда налоги могут устанавливаться лишь с согласия представителей не только аристократии, но и средних земледельческих и городских классов. С тех пор, можно сказать, частью английской конституции стало правило, что король не может своевольно взымать налогов, что здесь требуется согласие парламента и именно нижней палаты, которая является представительством массы плательщиков налогов. Короли могли нарушать это правило, хотя бы требуя принудительно со своих подданных так называемых добровольных займов, что было в обычае у Тюдоров, но это не рассматривалось как законное действие и не служило прецедентом. Систематическое же нарушение признанного порядка и притязания Иакова I и Карла I получать деньги, не обращаясь к парламенту, привели к длительному конфликту, решение которого было перенесено из древней залы палаты общин в лагерные палатки революционной армии.

Одиннадцать лет (1629—1640) король управлял без парламента, а с 1640 г. парламент уже не расходился до крушения королевской власти и перехода к республиканской диктатуре Кромвеля. И, наконец, после второй революции и окончательного изгнания Стюартов, в билле о правах 1689 г., который представлял из себя своего рода договор между парламентом и вновь избранным королем, подтверждалась недопустимость сбора налогов без согласия парламента и на более продолжительное время или в иной форме, чем парламент это допустит.

С того времени права английского парламента в налоговой области неизменно соблюдались, что не помешало этому же парламенту отказать американским колонистам в праве какого-либо контроля за сбираемыми с них налогами. Американская революция, как английская, выступила под знаме-

нем борьбы с налоговым произволом, но уже не короны, а метрополии.

Вместе с тем, со времени билля о правах, в Англи окончательно устанавливается и право парламента контролировать расходы, т.-е. употребление собранных средств. Во Франции же лишь национальное собрание в декларации прав признало, «что все граждане могут лично или через своих представителей удостоверяться в необходимости государственных налогов, давать на них свободное свое согласие и следить за их употреблением». Конституция 1791 г. также признала в полной мере принцип обязательного утверждения всех государственных доходов и расходов народным представительством. С этого времени указанный принцип переходит в многочисленные конституционные тексты.

Таким образом бюджетный абсолютизм был сломлен, но самое понятие конституционного порядка еще вовсе не обозначало определенного взаимоотношения между монархом и народным представительством. И если в Англии основной вопрос со времени билля о правах оказался разрешенным, то в других государствах Европы степень бюджетного контроля и вытекающих отсюда возможностей представительных собраний была весьма ограничена. Особенно это можно видеть в конституциях второстепенных немецких государств, введенных после Венского конгресса, согласно заключительному акту которого представительные собрания не могли пользоваться своим бюджетным правом в целях противодействия своим монархам. Эти ранние немецкие конституции часто почти не предоставляют парламенту контроля за расходами. устанавливают бюджет на продолжительные сроки, изымая его таким образом из ведения представительства (баварская конституция сначала узаконила его на 5, потом на 2 года— и это уже считалось большой победой для конституционного порядка). Вводится и ограничение, имеющее место, например, в польской конституции 1815 г., по которой первоначальный бюджет не нуждается в санкции сейма и последний должен утверждать лишь дальнейшие поправки к нему. В конституциях позднейших, возникших после 1848 г. и отразивших в большей или меньшей степени влияние бельгийской кон-

ституции, которая установила требование ежегодного вотирования всех государственных доходов и расходов (ст. 111, 115), устанавливается и ежегодность росписи и необходимость утверждения расходных предположений даже тогда, когда они, подобно старой прусской конституции, оставляли за монархом весьма широкие полномочия.

Бюджетное право является по преимуществу политическим орудием в государстве конституционном дуалистического типа, т.-е. таком, где правительство независимо от палаты, и последняя не может принудить его к выходу в отставку. Но палата может путем сокращения или вычеркивания кредитов поставить правительство в невозможность легально управлять страной. Это имеет реальное политическое значение, как указал еще Лассаль в своей «сущности конституции». С другой стороны, и самые конституции этих государств и особенно правительственная практика вырабатывают здесь ряд мер для борьбы с парламентом. Так, прусская конституция 1850 г., с одной стороны, устанавливала принцип годичного вотирования палатами бюджета (ст. 99), а с другой — признавала, что «взимание налогов может производиться, лишь поскольку они предусмотрены бюджетом или специальным законом» (ст. 100). Поэтому прусское правительство могло доказывать, что пока закон, устанавливающий данный налог, не отменен, этот налог может взиматься, хотя бюджет и не вотирован.

Последним же средством в руках парламента против правительства оставалось отклонение бюджета. Оно обычно применяется, если со стороны палат существует хотя бы готовность его применить, когда правительство, не обращая внимания на недоверие, выражаемое ему палатой представителей, продолжает свою политику и не уходит, а палаты уже чувствуют за собой поддержку тех классов и групп населения, которые они представляют, когда палаты вышли из роли послушных регистраторов королевской воли.

Так было в Англии в 80-х годах XVIII века, когда Фокс предлагал применить это средство против кабинета Питта, поддержанного Георгом III и не имевшего еще поддержки в парламенте, которую он получил позднее. И во Франции

в конце 1877 г., когда Мак-Магон хотел удержать у власти монархическое правительство при республиканском большинстве палаты, встал вопрос об отклонении бюджета. В этих случаях до отклонения дело не дошло, так как при соотношении политических сил оказалось невозможным для главы государства и поддерживаемого им правительства итти против парламента. Иной ход имели события в Пруссии (1862—1866) во время знаменитого конфликта между ландтагом и прусским правительством. Бисмарк оставался у власти, формально основываясь на том, что в Пруссии министр — слуга короля, а не палаты. Впрочем, он не отрицал незаконности положения, при котором приходится производить государственные расходы, не получив на них согласия законодательной власти. Бюджет не установлен — такой порядок вещей неправилен, но конституция не указывает решения. Правильное решение должно заключаться в компромиссе. Если компромисс не удается, возникает конфликт, и так как жизнь государства не может остановиться, то эти вопросы превращаются в вопросы силы. Сила,—прежде всего вооруженная, — находилась в руках короля и правительства, и они победили в этом конфликте в конце концов, потому что в войне 1866 г. Пруссия победила Австрию. Если бы случилось противоположное, то есть все основания думать, что прусское правительство поплатилось бы за свой самовластный образ действий. А теперь, после победы и основания Северо-Германского Союза, его вчерашние парламентские противники превратились в горячих сторонников, и правительство без труда добилось от ландтага легализации задним числом незаконно произведенных расходов. Огромное большинство немецких юристов и историков признает, что Бисмарк был прав, а прусский ландтаг проявил близорукость и доктринерство, и позднее в истории Пруссии и даже Германии таких случаев, когда большинство палаты отказывало или даже готово было отказать в бюджете, не повторялось. Признано было даже, что такой отказ является революционным средством и лишь приличествует партиям, которые хотя бы принципиально не отвергают революции (напр., социал-демократия).

Некоторые конституции настолько здесь ограничивают права народного представительства, что вообще почти отнимают у него возможность на почве бюджета спорить с правительством. Такова японская конституция, на которую ссылались авторы и русских бюджетных правил 8 марта 1906 г.; таковы самые эти правила, отчасти перенесенные в основные законы 23 апреля 1906 г. Государственная дума лишена была бюджетной инициативы, и для нее были недосягаемы, забронированы такие доходы и расходы, которые основывались на действующих законах и даже указах в порядке верховного управления. Таким образом для изменения этих «забронированных» кредитов нужно было изменять закон, на котором он был основан, при чем это предложение могло быть отклонено государственным советом и монархом.

Если государственная дума вычеркивала кредит, а государственный совет с ней не соглашался, то кредит сохранялся в размере прошлогодней росписи. Правительству предоставлялась широкая возможность получать и сверхсметные кредиты, даже когда государственная дума заседала. Наконец— и это самое характерное — дума, даже не утвердив бюджета, не ставила этим правительства в бесправное положение. Если к установленному сроку бюджета, утвержденного думой и советом, не было, то вступал в силу бюджет прошлого года по месяцам. Таким образом отклонение бюджета могло быть лишь морально-политической демонстрацией, подобной резолюции, которую может принять законодательный орган с самым резким осуждением правительства, но которая не создает для правительства безвыходного с точки зрения легальности положения. В том порядке, который был установлен в Японии в 1889 г., а в России в 1906 г., в бюджетных конфликтах между парламентом и правительством последнее слово всегда принадлежало правительству или даже монарху, который правительство назначает и перед которым оно только и отвечает.

Это положение бюджетного права в государствах, где власть монарха была ограничена, но где парламент не мог заставить изменить общую политику и состав правительства, в государствах, которые обычно называются дуалистически-

ми в отличие от парламентарных (Пруссия и Англия), отразилось и на юридических теориях их бюджетного права. Особенно это видно на германской литературе, которая, естественно, много занималась вопросом о бюджетных правомочиях и возможностях парламента, подробно разбирая, между прочим, прусский бюджетный конфликт 60-х годов. С одной стороны, бюджет формально рассматривается как закон, ибо он должен был, как и всякий закон, проходить через парламент. С другой, по своему содержанию он не представляет из себя общего правила, которое обыкновенно выражается в законе. Он, напротив того, представляет из себя акт государственной власти, имеющий в виду конкретное положение — финансовый план на определенный период. Как в таком случае относится закон к бюджету, и насколько может парламент свободно изменять бюджет, хотя бы при этом фактически изменилось и действие законов? Те юристы, которые, в общем, были склонны в возможно более ограничительном смысле толковать права парламента, поскольку они могли войти в конфликт с правами главы государства, прежде всего настаивали на этом качественном отличии закона от бюджета, приравнивая последний даже к административному акту (особенно Гнейст, отчасти и Лабанд). Другие, подобно Еллинеку и Генелю, признавая качественное различие, все же напоминают о том, что бюджет есть формальный закон, и без бюджета невозможно законное управление.

В государстве, достигшем парламентарного строя, это политическое значение бюджетного права в значительной мере утрачивается. Здесь, в рамках этого строя, вообще не может быть неразрешимого конфликта между правительством и парламентом. Обнаружение разногласия между ними по существенному вопросу ведет к тому, что правительство уходит в отставку или распускается палата, и дело разрешается на последующих выборах: за кем пойдут избиратели [1]). Правда, дело может осложниться при двухпалатной системе. Но и здесь последнее слово принадлежит палате, от которой

---

[1]) Классическая формулировка у Bagehot, «English constitution», ch. 1.

зависит участь министерства. Если в Англии в 1910 г. палата лордов отклонила бюджет, внесенный Ллойд-Джорджем и заключавший в себе различные финансовые реформы в демократическом духе, то это повело лишь к новым выборам, после которых прошел закон, лишающий вообще палату лордов влияния на бюджет. Замечательно, что, чем резче расходятся по своему составу в государстве две палаты, тем обычно сильнее и их различие в бюджетных правах. Оно и ранее было гораздо больше между палатой лордов и палатой общин, чем между французским сенатом и палатой депутатов или двумя палатами американского конгресса.

Парламентаризм конца XIX и начала XX века во многом отошел от той формы, которая считалась ему свойственной. Удельный вес парламента заметно умалялся за счет влияния правительства и массы избирателей. Но это не меняет дела в отношении бюджета, как не изменяет его принципиально введение референдума, который в Соединенных Штатах особенно применяется к финансовым законам. Важно, что здесь уже пережита та двойственность органов власти, при которой есть смысл обращать бюджет в политическое орудие.

Само собой разумеется, это вовсе не значит, чтобы парламент в парламентарном государстве представлял из себя нечто единое. Напротив того, отдельные, входящие в его состав партии и фракции представляют совсем разные интересы и стремления. Эти партии могут вотировать отклонение бюджета в его целом, но, поскольку они остаются в меньшинстве и не могут вести без конца обструкции, их вотум юридически пропадает в решении большинства. Борьбе в парламентских стенах соответствует борьба среди избирателей, но, во всяком случае, при демократическом парламентаризме победитель на политической арене может свободно использовать бюджетное право, не сталкиваясь здесь с упрямой и неуступчивой волею главы государства. И если палата ограничена в своем бюджетном праве, как, например, в Англии, где инициатива увеличения расходов может исходить исключительно от правительства, то это—вопрос не бюджетной политики, а бюджетной дисциплины: имеется в виду не ограничить политические права парламента, никем не оспариваемые, а

предотвратить беспорядочное и случайное увеличение государственных расходов. Ибо правительство не может быть здесь в длительном конфликте с парламентом, не может отказать в исполнении требований, им пред'явленных, если только оно не идет на роспуск и новые выборы, т.-е. апелляцию к избирателям.

Европейская война и возникшие из нее революции разрушили в Европе дуалистические монархии. Россия перешла к советскому строю, Германия и Австрия, а также государства, образовавшиеся после войны (Чехо-Словакия, Юго-Славия, Эстония, Латвия, Литва, Польша), не только являются парламентарными, но и в самых их конституциях политическая ответственность правительства формально оговорена.

Но если политическое значение бюджетного права, как орудия парламента в борьбе с другими государственными властями, можно сказать, исчерпано, то значение правовое остается в полной силе. Самый рост государственной росписи и сложность государственного хозяйства делают особенно необходимым правильный бюджетный порядок. Особенно важными становятся здесь, с одной стороны, стадии составления бюджета, а с другой — борьба со сверхсметными кредитами, которые могут совершенно нарушить равновесие доходов и расходов.

Война выдвинула здесь совсем особые проблемы. Она не осталась без влияния и на традиционные формы прохождения бюджета. Достаточно здесь указать на реформу в Соединенных Штатах 1921 г. (budget and accounting act), устраняющую то безусловное разделение законодательной и исполнительной власти, которое ранее здесь существовало, при чем приходная и расходная сметы подготовлялись комитетами конгресса. Таким образом правительство как бы не отвечало за бюджет. По новому закону бюджет подготовляется в бюро при департаменте (министерстве) финансов и вносится в конгресс президентом, как главой исполнительной власти, Война совершенно опрокинула бюджетное равновесие и безмерно увеличила в большинстве воюющих государств платежи по их долгам внутренним и особенно внешним. Даже для богатой Англии было вычислено, что военные расходы в 1914—

1916 г.г. берут 57% ее национального дохода, тогда как во время наполеоновских войн они брали только 9%. Взаимная задолженность государств во время войны приближается к 25 миллиардам долларов. Известно, какое запутанное финансовое положение образовалось в Европе после войны, ярко изображенное в работах Кейнса и Нитти. И это—у победителей. Что касается до побежденных, прежде всего Германии, то здесь нужно иметь в виду и огромные контрибуции, на нее наложенные, хотя бы под видом репарационных платежей. Значительная часть германского бюджета этими платежами как бы предопределена, т.-е. забронирована, поскольку Германия решает соблюдать Версальский мир. С другой стороны, не одни побежденные страны испытывают все огромные трудности, связанные с бюджетными исчислениями при таком катастрофическом падении валюты. Поскольку, в частности, Германия еще только предпринимает первые шаги, чтобы перейти к какому - нибудь твердому исчислению, какому-нибудь суррогату золотого обращения, обычные бюджетные правила здесь теряют почву, и открывается чрезвычайно сложная экономически-правовая проблема. Но стремительное падение валюты было и у победителей — в Юго-Славии, Румынии и Польше, и уверенности за близкое будущее — по крайней мере в Европе, которая очутилась в таком неоплатном долгу перед Америкой, — подобной уверенности и сейчас не существует. Современное бюджетное право этих государств, повидимому, еще далеко не могло учесть всех указанных трудностей.

В советском строе применение бюджетного права, как орудия политической борьбы между различными государственными органами, не имеет смысла. Конституция Р. С. Ф. С. Р. принципиально не признает разделения властей в том смысле, как оно устанавливается буржуазными конституциями, напр., бельгийской 1831 г.; она знает лишь разделение функций [1]). Она не противопоставляет вообще властей друг другу и не ищет обеспечения гражданской свободы в этом

---

[1]) М. Рейснер, Государство буржуазии и Р. С. Ф. С. Р. стр. 400. П. Стучка, Учение о государстве и конституции Р. С. Ф. С. Р. стр. 214.

Библиотека Института В. К. Левина
78909
78909
34393

противовесе. Государственный строй Р. С. Ф. С. Р., напротив того, носит определенно монистический характер. Его предпосылкой является установление диктатуры определенного класса или, точнее, определенных классов. Этим классам принадлежит полнота власти и она осуществляется через их представительство — советы. Вся власть в центре и на местах принадлежит советам, говорит 1 статья конституции. Отсюда хотя бы положение в советском строе и конституции судебной власти, которая также не признается независимой и обособленной. Социальная основа всех частей советской системы одинакова, и различные ее органы не могут вступать друг с другом в антагонизм, поскольку они не представляют враждебных друг другу интересов. С другой стороны, и юридически по конституции последнее слово здесь принадлежит В. Ц. И. К. и В. С. С., а в общесоюзном масштабе Ц. И. К. и с'езду советов союза.

Можно сказать, что различие интересов все же существует именно в области расходования средств, а следовательно и их собирания. Оно существует между центром и местами, которые естественно стремятся к большей финансовой децентрализации.

Действительно, вопрос о правильном взаимоотношении общегосударственного и местного бюджета есть один из самых важных в современном советском бюджетном праве. Но и здесь по смыслу советского строя нет той социально-политической противоположности или хотя бы существенного различия, которые сказываются в буржуазных государствах в отношениях центральной власти и местного самоуправления. И даже между союзом и отдельными частями в области автономно - федеративной, между союзной властью и автономной и союзной республикой, где, несомненно, могут проявляться различные национальные отталкивания, они остаются в пределах общей социальной базы — общей для крестьянина Р. С. Ф. С. Р., Украины и Грузии, для рабочего в Москве и в Баку.

В пределах этой социальной базы, на которой основана советская власть, возможно существование различия интересов города и деревни, промышленности и земледелия, рабочих

и крестьян, крестьян местностей, которые могут вывозить хлеб, и местностей, которые его должны ввозить. Но столкновения и примирения и здесь происходят внутри общих советских органов. Все они признаются рабоче-крестьянскими. Понятно поэтому, что вопрос об отклонении бюджета не может здесь даже подняться, и какого-либо конфликта в этом отношении, например, между Совнаркомом и В. Ц. И. К. в конечном счете произойти не может.

Но самая проблема бюджетного права в условиях советского строя имеет первостепенное значение—и экономическое и правовое. Экономическое—потому, что деятельность государства, которое ставит себе целью движение в сторону социализма, чрезвычайно расширяется, и сфера государственного хозяйства возрастает за счет частного. Если вообще утверждается система планового производства и снабжения, свободная от произвольных колебаний частного рынка, то такой плановой облик должны приобрести и государственные доходы и расходы. И дело нисколько не меняется, если при этом денежный бюджет в значительной мере заменяется материальным, торговля—товарообменом и т. п. Если социальный переворот, сопровождаемый колоссальными хозяйственными потрясениями, неизбежно оплачивается между прочим дефицитностью, то в дальнейшем, рано или поздно, эта дефицитность должна быть покрыта. Это, конечно,—задача бюджетной политики, но она никогда не может быть выполнена без общепризнанной и проводимой в жизнь бюджетной дисциплины. Тем более, что дисциплина традиционная не может удержаться в своей неприкосновенности при общем крушении старых государственных устоев.

Она должна быть создана в процессе нового строительства. Она должна была создаваться в советской России, среди холода и голода, среди расстройства промышленности и транспорта, разобщения города и деревни, изолированности России в окружающем ее мире. Нужно было научаться жить по средствам, когда эти средства оказались так страшно ограничены, а производительность труда так упала и не могла быть достаточно быстро поднята. А бюджетная дисциплина и есть основа бюджетного права, когда оно пере-

стает быть средством внешней борьбы и становится внутренней сдержкой, побеждающей собственную распущенность, слабоволие, недостаток сознания и чувства ответственности.

Здесь лежит особый интерес этой области публичного права, далеко выходящий за пределы интереса чисто политического, хотя нельзя недооценивать и этого последнего. Всякий, соприкасающийся с административной и хозяйственной деятельностью органов как общегосударственных, так и местных, должен понимать основы составления, утверждения и исполнения бюджета. Но для этого понимания прежде всего нужно увидеть, как нормы бюджетного права в своем изменении за период, протекший после Октябрьской революции, отразили глубокие перемены в экономической и политической жизни советской России. Чисто догматическое изучение здесь не только мало интересно, но и достаточно бесплодно. Впрочем, это можно сказать о многих отраслях советского права.

Глава II.

РАЗВИТИЕ СОВЕТСКОГО БЮДЖЕТНОГО ПРАВА.

Бюджетное наследство, принятое советской властью в момент Октябрьской революции, было достаточно тяжелым уже потому, что оно отражало на себе более чем три года войны. Государственный долг к концу 1917 года составлял около 28 миллиардов рублей (из него долг довоенный составлял лишь около 8½ миллиардов), при чем 12 миллиардов подлежало оплате за границей в иностранной валюте, а 16—в русских рублях внутри России [1]). Соответственно возрастала масса выпущенных бумажных денег. Накануне войны, на 1 июля 1914 года, она выражалась в сумме 1.630 милл., на 1 января 1915 года—2.946 милл., 1 января 1916 года—5.617 милл., 1 января 1917 года—9.103 милл., на 1 ноября—17.175 милл. Неудержимо шел рост цен на всякого рода товары и предметы, препятствуя устанавливать сколько-нибудь обоснованные сметные предположения. Дефициты росли не только абсолютно, но и относительно, составляя все большее процентное относительное к общему итогу расхода. За 1915 г. этот дефицит выражался в 8.561 милл. (74%), за 1916 год—в 13.756 (76%), за 1917 год—в 22.568 милл. (82%).

Существенно изменился и характер расходов в смысле относительного уменьшения расходов культурно-просветительных (вместо 8,8% в 1914—7,5 в 1915) и особенно хозяйственно-производительных (вместо 33,2 в 1914—8 в 1916). Таково же относительное увеличение доли налогов и пошлин. В 1914 году

---

[1]) О значении разделения государственного долга на внешний и внутренний в ст. З. С. Каценеленбаума, «Финансовое положение Европы»—в «Вестн. Н. К. В. Т.» № 1, стр. 14.

они составляли 34,7, а в 1916—53,3,—это было, конечно, связано и с прекращением дохода с винной монополии. Бюджетные трудности предопределялись все растущим расстройством народного хозяйства, особенно сказавшимся в области продовольствия, топлива и транспорта, — расстройством, которого не могли отрицать и сторонники продолжения войны до конца, т.-е. до совершенно непредвиденного срока [1]).

Самого бюджета на 1917 год, можно сказать, не оказалось. До февральской революции государственная дума, заседавшая такое короткое время, его не рассматривала, а правительство, на основании сметных правил, которые оставались, несмотря на общепризнанную их непригодность, могло с ним не спешить.

Временное правительство официально ставило своей задачей лишь подготовку к учредительному собранию, открытие которого сначала предполагалось в довольно быстрый срок. Вместо бюджета открывались отдельные кредиты то по соглашению заинтересованных ведомств с министерством финансов, то по утверждению советом министров. Действовали старые налоги, и к ним прибавлялись новые. Наконец, как было выше указано, временное правительство весьма широко должно было прибегать к эмиссии: за десять месяцев 1917 г. общее количество бумажных денег почти удвоилось. Не выработаны были и новые правила относительно прохождения бюджета. Они должны были составлять часть конституции или, во всяком случае, согласоваться с организацией государственных властей, которая будет дана в конституции, а последняя должна была исходить от учредительного собрания.

Таким образом, в момент Октябрьской революции новое правительство не унаследовало ни бюджета, ни бюджетного права. Но едва ли о них можно было и думать в первые недели нового порядка. Самые основные вопросы русской жизни, представлявшиеся в то же время и самыми неотложными, начиная с вопроса о прекращении войны, становились на очередь и поглощали все внимание. Нельзя было загадывать о

---

[1]) Ценные данные о бюджете на 1916 г. и его экономически-показательном значении в сборнике Института Экономи. Исследов.—«Народное хозяйство в 1916 г.», вып. 2, стр. 3.

послезавтрашнем дне. Кроме того, новое правительство ставило одной из главных задач скорейший созыв учредительного собрания. Первый декрет второго с'езда советов, открывающий «Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства», распубликованный на следующий день после той ночи, когда взят был Зимний дворец и временное правительство арестовано, гласил: «Образовать для управления страной, впредь до созыва учредительного собрания, временное рабочее и крестьянское правительство». Следовательно, до него отсрочивалось все, что можно было отсрочить, в том числе и установление нового бюджетного порядка. При этом, в особенности взаимоотношения центра и мест, тотчас же после установления новой власти, не могли быть отчетливо определены. Лозунг «вся власть советам», под которым прошла Октябрьская революция, оставлял простор для этих взаимоотношений, и первоначально советы мыслились, как высшая власть на местах, свободная в своих действиях, получающая лишь директивы из центра. Такими директивами являлись и правительственные декреты.

Наконец, и самый финансовый аппарат был помимо всего прочего расстроен отказом значительной части служащих работать в своих учреждениях после Октябрьской революции. При таких условиях оставалось одно—по возможности продолжать жить на старые кредиты. Это и приняло советское правительство: поскольку эти кредиты не отменялись его постановлениями, они должны были продолжаться. Более того, они перешли и на 1918 г., и правильный бюджет на январь—июль 1918 г. был утвержден лишь 11 июня 1918 г.

Постановлением С. Н. К. от 10 мая 1918 г. крайним пределом действия льготного срока для расхода за счет кредитов, ассигнованных по сметам 1917 г., назначалось 30 июня 1918 г., а для находящихся в губерниях и областях распорядителей кредитов право выдавать предписания о производстве расхода прекращалось уже 31 мая.

Это, конечно, не означает, чтобы все старые кредиты продолжали действовать. Революция изменила фактически расходование государственных средств весьма существенным образом. Упразднился ряд учреждений, и соответственно отпа-

дали расходы по ним (напр., декрет об упразднении главного экономического комитета—распубликован в газете Временного Раб. и Крест. Прав. 17 ноября 1917 г., декрет о суде—24 ноября 1917 г., об упразднении дворянского и крестьянского банков—25 ноября 1917 г., об упразднении государственного совета—12 декабря 1918 г., о прекращении выдачи содержания бывшим членам госуд. совета по назначению — распубликован 27 декабря 1917 г., об отделении церкви от государства—распубликован 23 января 1918 г., приказ народного комиссариата государственного призрения о прекращении выдачи средств на содержание церквей от 20 января 1918 г.). Другими постановлениями ограничивались расходы. Так, постановлением С. Н. К., распубликованным 25 ноября 1917 г., высший размер жалования народных комиссаров был установлен в 500 руб. и 100 руб. на каждого неработоспособного члена семьи; декретом 11 декабря 1917 г. отменялись всякие пенсии, превышавшие 300 руб. в месяц. Но, конечно, в несравненно большей степени отражались на расходах такие меры, как аннулирование государственных займов (декрет В. Ц. И. К., распубликованный 25 января 1918 г.), в силу которого отпадали все статьи расходной сметы по платежам процентов государственного долга.

Нельзя сказать, конечно, чтобы последствием революции явилось только сокращение расходов. С самого начала приходилось устанавливать и новые кредиты или увеличивать старые. Сюда относятся декреты С. Н. К. 18 ноября 1917 г. об увеличении пайка солдатам, декрет 24 ноября 1918 г. о выдаче 20 мил. р. совету районных дум Москвы, постановление С. Н. К. 5 декабря 1917 г. об ассигновании 1 мил. р. на субсидирование в авансовом порядке кооперативов служащих почт и телеграфов и т. п. И чем далее, тем в большей степени расходы советского правительства должны были отличаться от расходов временного и императорского правительств. Можно сказать, что к концу первого полугодия 1918 г. лишь весьма немногие кредиты 1918 г. могли сохраниться, особенно при условии неизменно падающей валюты. В циркуляре департамента государственного казначейства к казенным палатам от 13 августа 1918 г.,—в то время эти органы народного комиссариата фи-

нансов еще оставались не переименованными и не преобразованными,—говорилось: «В виду того, что финансовые сметы ведомств и кассовые росписи о расходах на 1918 г. не были составлены и утверждены к началу этого года, департамент государственного казначейства был поставлен в необходимость сделать распоряжение о том, чтобы до получения расходных расписаний на первое полугодие этого года кассы, при удовлетворении требований ведомств об отпуске необходимых им сумм, руководились расписаниями соответственного месяца 1917 г., с тем, однако, чтобы штатные и другие разрешенные к производству расходы, а равно срочные платежи по контрактам, удовлетворялись беспрепятственно, хотя бы расходы эти не укладывались полностью в суммах, равных сметным назначениям по расписаниям на каждый соответственный месяц 1917 г.». Но рядом с этим, департамент гос. казначейства сообщал некоторым ведомствам особые кассовые расписания о расходах на месяц и, сверх того, открывал сверхсметные кредиты или особые кредиты в счет сметы (январь—июль 1918 г.)[1]). Можно себе представить, что эта ссылка на расписания соответствующих месяцев 1917 г., предложение в феврале 1918 г. руководиться расписанием февраля 1917 г., когда существовала монархия, когда у власти было правительство кн. Голицына и действовали сметные правила 1906 г.,—можно себе представить, что эта попытка сохранить бюджетную узду столь искусственным образом имела весьма мало успеха и нисколько не остановила роста сверхсметных и «особых» кредитов.

Естественно, наиболее жгучим вопросом оставался вопрос о доходной смете: как покрыть эти новые расходы при огромном расстройстве народного хозяйства, при условиях, что призыв к прекращению военных действий не означал ликвидации войны, при условии, наконец, что эта ликвидация произошла в форме столь тяжелого Брест-Литовского мира?

Прежде всего, поступление налогов уже за период временного правительства чрезвычайно расстроилось. Декретом С. Н. К. от 24 ноября 1917 г. требовалось скорейшее внесение

[1]) Сборник декретов и распоряжений по финансам 1917—1919, ст. 281.

подоходного налога—до 15 декабря 1917 г., с угрозой для неплательщиков конфискации всего имущества, а налоги, введенные временным правительством,—единовременный сбор по закону 12 июня и временный налог на прирост прибылей торгово-промышленных предприятий,—должны были взиматься безо всяких отсрочек, допускавшихся в самих указанных законах, которые, предполагалось, падают на фабрикантов и крупных торговцев. Косвенные налоги оставались без особого изменения, так как отказаться от них не было никакой бюджетной возможности. Можно сказать, что повышались лишь их ставки по мере падения рубля. (Декрет от 4 января и 1 апреля о табачном акцизе, 13 апреля об акцизе на спирт, вино, дрожжи, гильзы, бумагу, спички, 21 апреля об акцизе на чай и т. д.[1]).

Многие из этих косвенных обложений (напр., табачные) рассматривались, как чисто временные, так как предполагалась монополизация соответственной отрасли.

Конечно, существовать одними налогами, взымание которых, несмотря на все энергичные меры, осталось крайне недостаточным, было невозможно. С одной стороны, нужно было продолжать эмиссию. И действительно за 1918 г., было выпущено бумажных денег почти на 34 миллиарда, при чем этот выпуск прогрессивно увеличивался с каждым месяцем. Но важным источником пополнения доходов являлись и всякие переходы в пользу государства частных имуществ, конфискации и ,особенно, по существу от них не отличающиеся национализации отдельных предприятий, переходящих в собственность государства со всем их имуществом (одно из первых подобных мероприятий: конфискация имущества Общества Богословского горного округа — 4 декабря 1917 г.). Надо сказать, что так как конфискация буржуазного имущества широко происходила на местах, то она часто увеличивала скорее местные, чем центральные средства. За советами было признано без оговорок право устанавливать налоги, и уже в постановлении С. Н. К., распубликованном 23 ноября 1917 г., говорилось: «Совет Народных Комиссаров

[1]) Сборник декретов и распоряжений по финансам 1917—1919, стд. I, стр. 222.

обращает внимание всех местных советов на то, что они в качестве власти на местах обладают также и налоговым правом, вследствие чего все обращения к центральной государственной власти за субсидиями, не подкрепленные достаточными доказательствами невозможности получения необходимых денежных средств путем введения местных налогов, будут оставаться без удовлетворения». Местные советы весьма широко использовали это право, так что декретом от 11 августа 1918 г. пришлось установить воспрещение облагать учреждения комиссариатов в центре и на местах местными налогами.

Эти имущества всякого рода, которые переходили в руки государства, его центральных и местных органов, были весьма значительны, но размер их не был точно установлен, и их бюджетное значение не могло быть заранее определено. Поэтому создание бюджета оставалось связанным с величайшими трудностями. Нечего и думать было о бюджете на годичный срок—кто знал, что будет через год. И вот устанавливается система полугодичных бюджетов в период 1918—1919 г.г. Действовала здесь и мысль, высказанная в об'яснительной записке к смете на январь—июнь 1918 г., что даже при годичном бюджете началом бюджетного периода должен считаться не январь, а июль, что приближало бы бюджетный год к сельско-хозяйственному. Во всяком случае, с начала 1918 г. подготовка бюджета была признана срочной задачей, и 28 января издан первый, можно сказать, акт советского бюджетного права—одобренные финансовой коллегией при Н. К. Ф. правила составления, рассмотрения и утверждения смет на январь — июнь 1918 г. [1]). Авторы правил вполне учитывали трудности и потому предлагали ведомствам производить составление на 1918 г. новых смет на самых облегченных условиях, для того, чтобы эта работа могла быть проведена наиболее быстрым образом. При этом можно было расчитывать, что сметы доходов и расходов будут составлены на 25 февраля (нов. ст.) и направлены в комитет по финансам, в комитет хозяйственной политики при В. С. Н. Х. и в комиссариат го-

[1]) Сборник декретов и распоряжений по финансам 1917—1919, стр. 280.

сударственного контроля. Самые сметы предлагалось составлять по существующей форме и номенклатуре. При такой быстроте подробное обоснование смет являлось невозможным, и в правилах предлагалось проводить лишь расчеты общего характера в оправдание испрашиваемых кредитов, в особенности наиболее крупных и новых; подробные же расчеты должны были сообщать представители ведомств в совещаниях, на которых эти сметы должны обсуждаться. Совещание заключает в себе во всяком случае представителя Н. К. Финансов, Н. К. Государственного Контроля и Комиссии хозяйственной политики; затем сметы вносятся в В. С. Н. Х. и подлежат утверждению Совнаркома. Составителям смет напоминалось, что в настоящее время расходы в несколько раз превышают доходы. Поэтому при составлении сметных исчислений необходимо отнестись с исключительной бережливостью к народным средствам.

Таково было первое упрощение сметных правил. Характерно, что за народным комиссариатом финансов здесь остается чисто техническая, можно сказать, казначейская роль. Недаром в правилах указывается, что представитель Наркомфина должен быть по департаменту государственного казначейства (ст. 6). Поскольку бюджет теснейшим образом связан с народным хозяйством, им ведает В. С. Н. Х. Последний тогда мыслился далеко выходящим за пределы обычного наркомата, как это видно из декрета о В. С. Н. Х., опубликованного 5 декабря 1917 г. [1]); его задачей является организация народного хозяйства и государственных финансов. Он должен согласовать и об'единять деятельность центральных и местных регулирующих учреждений, в том числе и комиссариатов торговли и промышленности, продовольствия, земледелия, финансов, военно-морского и т. д., а по статье 3-ей он, можно сказать, обладал полнотой власти и в области распределения государственных финансов. Поэтому в его состав входят представители всех комиссариатов. Понятно, что в декларации прав трудящегося и эксплоатируемого народа, которую принял III с'езд советов, а V с'езд включил в конституцию,

---

[1]) Сборник указаний и распоряжений, 5—81.

учреждение В. С. Н. Х. рассматривается, как один из первых шагов к полному переходу фабрик, заводов, рудников, железных дорог и прочих средств производства и транспорта в собственность советской рабоче-крестьянской власти (ст. 3, п. в). Понятно, с другой стороны, что центр тяжести прохождения смет лежал именно на обсуждавшем его В. С. Н. Х. Совнаркому они уже представлялись на утверждение в виде единого бюджета. Совнаркомом дело и кончалось: бюджет не должен был по этим первоначальным правилам итти еще на утверждение В. Ц. И. К.

Как ни были облегчены эти условия, составление бюджета на январь—июнь весьма замедлилось, и декрет С. Н. К., его утверждавший, мог быть издан лишь в следующем бюджетном периоде—11 июля 1918 г. Уже 8 июня для ускорения работы образовано было особое совещание—нечто в роде бюджетной комиссии под председательством народного комиссара финансов,—которое в десятидневный срок должно было окончательно установить сметы, об'единить их и внести в Совнарком. В об'яснительной записке к этой росписи [1]) указывались огромные трудности, с которыми должны были столкнуться составители смет. Существенно изменились самые учреждения, и потому прежние сметные группировки и номенклатуры оказывались неприемлемыми. Так, при новой организации государственной обороны смета народного комиссариата по военным и морским делам существеннейшим образом должна была отличаться от старых смет военного и морского министерств. И новые формы не окончательны и не должны связывать ведомств при дальнейшей подготовке смет. Главная же трудность лежала в установлении размеров таких сумм, как 2 миллиарда на покрытие перерасхода по национализированным предприятиям и по операционным расходам В. С. Н. Х. (№ 443 сметы обыкновенных расходов), каковую сумму об'яснительная записка признает весьма неточной. С другой стороны, как можно было с какой-либо точностью учесть поступление многих налогов, железнодорожные расходы и т. д.? Доходные сметные предположения

[1]) Общая роспись гос. доходов и расходов Российской республики на январь—июнь 1918 г., стр. 39.

исчислены были в общем весьма скромно: напр., поступление по промысловому налогу за полугодие исчислено было всего в размере 200 миллионов (№ 28 сметы обыкновенных доходов), когда за первое полугодие 1917 г. поступило 455 миллионов — и это несмотря на такое обесценение за год рубля. Составители здесь исходили из отношений размеров поступлений по этому налогу за январь—март 1917—1918 г.г.

Об'яснительная записка признавала теснейшую связь бюджета с общим состоянием народного хозяйства. Дефицит в 14.750 мил. может быть, с одной стороны, покрыт надлежащим привлечением крестьянских хозяйств, которые в наибольшей степени выиграли от революции, к платежам на общегосударственные нужды, а с другой стороны,—и это важнейшее,—организацией промышленного и земледельческого труда на началах его максимальной производительности. Бюджетная проблема может быть разрешена лишь экономически. Ближайшим же средством уже и эта первая после революции роспись признавала упрощение и сокращение аппарата и устранение в особенности обычного тогда параллелизма в работе центральных и местных учреждений. Это упорядочение должно было отразиться и на решениях с'езда советов, который принимал конституцию. И действительно, можно сказать, что некоторые народные комиссариаты, финансируемые по этой росписи,—комиссариат по делам страхования и борьбы с огнем, комиссариат имуществ республики,—исчезают и вливаются после издания конституции в другие наркоматы.

Таким образом, эта первая роспись уже выдвинула основные хозяйственно-бюджетные проблемы, которые так отразились и на истории нашего бюджетного права. Сама она главным образом оформляла и легализировала уже произведенные расходы: они подлежали отнесению на соответствующие кредиты сметы. Вместе с тем льготный срок действия этих кредитов был установлен лишь до 31 июля, а затем декретом от 30 июля продолжен до 31 августа. К этому последнему сроку предполагалось начало действия новой росписи. Характерно, что расходы за счет внесенных в роспись на январь—июнь кредитов на покрытие перерасходов по национализированным предприятиям могли производиться

каждый раз лишь с особого разрешения С. Н. К. и как бы ставились на одну доску с кредитами на покрытие сверхсметных расходов. Это, конечно, зависело от трудности точного установления этих сумм, огульности сметных предположений и, наконец, их значительности (на покрытие расходов местных советов была начислена сумма в 421.335.000 р.).

Потребность, уже ощущаемая в это время, дать более твердые рамки при составлении бюджета и более точные правила его рассмотрения, утверждения и исполнения, явственно отражается в сметных правилах на июль—декабрь 1918 г., принятых Совнаркомом 3 июля 1918 г. Они уже гораздо подробнее. Здесь прежде всего устанавливается общее положение, что хотя деление доходов и расходов на общие и чрезвычайные должно остаться, но к чрезвычайным расходам должны быть отнесены только расходы, вызванные военными действиями на Украине и ликвидацией войны 1914—1917 г.г. Расходы, до сих пор относимые на военные кредиты по путям сообщения, заготовке топлива и т. д., должны перейти в разряд обычных. Словом, бюджет Российской республики должен получить менее военный облик, более приблизиться к бюджету нормального времени. Порядок составления смет еще довольно упрощенный, но уже по ст. 9-й «оправдания исчисления излагаются кратко, но так, чтобы была полная возможность проверки правильности занесения в сметы исчисленных сумм». К сметам должны быть приложены об'яснительные записки, подтверждающие не только законность, но и целесообразность ассигнований и их размеров (ст. 10). На сверхсметные кредиты ассигнуется особый кредит в размере не более 10% сметных назначений, а соответственный фонд по национализированным предприятиям исчислен особо по каждому предприятию (ст. 13). Эти проекты смет должны быть готовы к 15 июля. Сметы рассматриваются сначала в предварительном совещании с участием представителя Н. К. Ф., госконтроля и В. С. Н. Х., а затем в особом междуведомственном совещании, которое состоит из представителей тех же ведомств, но уже полномочных. Здесь заканчивается подготовительная стадия, госконтроль вносит по ним свое заключение, и они переходят вместе с этим за-

ключением в Совнарком. Здесь они рассматриваются при непременном участии наркомов заинтересованных ведомств, госконтроля, финансов и представителя В. С. Н. Х. Все утвержденные сметы сводятся в общий бюджет, который представляется во В. Ц. И. К. (ст. 15—21).

Довольно подробно устанавливается порядок исполнения смет. Сметы расходов исполняются путем кассовых расписаний на казенные палаты, которые еще оставались в это время (ст. 22). До утверждения смет на июль—декабрь ведомства сообщают в департамент государственного казначейства временные кассовые расписания на срок не свыше одного месяца, основанные на смете первого полугодия или даже на проектированных кредитах по второму полугодию, если эти кредиты уже прошли в междуведомственном совещании. Таким образом новая смета начинает действовать в известном смысле до ее легализации. Однако общий итог месячных ассигнований по отдельному параграфу должен быть не более средней цифры ассигнований на май—июнь 1918 г. Это уже открывает возможность значительного увеличения ассигнований, неизбежного, конечно, уже в силу обесценения денег.

Кредиты на школы, больницы и другие местные расходы по установленному Совнаркомом списку открываются губернским советом (в ст. 29 употреблено выражение «советы», а не «с'езды советов»). Расходование вне кредитов не допускается без разрешения Совнаркома (31 ст.). Устанавливается правило, что никакое учреждение или должностное лицо не может изменять назначение кредитов (ст. 32); отступление в смысле передвижения кредитов делается лишь для национализированных предприятий (ст. 33). Вообще же передвижение кредитов в пределах параграфа производится народным комиссаром с соблюдением правил отчетности, устанавливаемых госконтролем, а за пределами параграфа лишь с согласия Совнаркома. Учреждения не должны допускать перерасходов, новые расходы могут быть произведены лишь в порядке сверхсметных кредитов. Льготный срок для кредитов по всем ведомствам устанавливается в один месяц; 31 января 1919 г. все эти кредиты закрываются, но строительные и операционные открыты до 30 июля 1920 г.

Таким образом, уже устанавливается определенная бюджетная дисциплина, поддерживаемая бдительным надзором госконтроля, которому сметные правила 3 июня 1918 г. предоставляют в бюджетном деле весьма активную роль, хотя вообще его полномочия в это время были значительно более узки, чем последующие полномочия Р. К. И., которая не только контролирует, но и инспектирует.

Несомненно, эти бюджетные правила подготовили и соответствующие статьи советской конституции, принятой на 5-м с'езде в июле 1918 г. Бюджетному праву посвящен здесь особый раздел, как это имеет место и во многих буржуазных конституциях, хотя вообще самое построение конституции Р. С. Ф. С. Р. и разделение частей существенно от них отличается. Юридически конституция Р. С. Ф. С. Р. не принадлежит к так часто встречавшимся конституциям революционных эпох, авторы которых были озабочены предохранением их на возможно долгое время от всяких пересмотров и обставляли последние весьма сложными условиями—достаточно здесь напомнить французскую конституцию 1791 г., которой легально нельзя было бы изменить ранее 8—9 лет. Здесь же пересмотр конституции, поскольку он не касался ее основных начал, не требовал даже санкции всероссийского с'езда советов (ст. 51, п. а).

Но все же, формулируя положения бюджетного права, авторы конституции, несомненно, хотели дать такие общие положения, которые будут оставаться, хотя бы правила рассмотрения и составления смет на данный период менялись. Эти статьи предполагались слишком краткими, чтобы здесь не вводить что-либо быстро меняющееся, и настолько в то же время исчерпывающими, чтобы делать излишним какой либо общий декрет или общие сметные правила. Ст. 79, открывающая соответственный раздел, должна была установить общий смысл бюджета. «Финансовая политика Р. С. Ф. С. Р. в настоящий переходный момент диктатуры трудящихся способствует основной цели экспроприации буржуазии и подготовления условий для всеобщего равенства граждан республики в области производства и распределения богатств. В этих целях она ставит себе за-

дачей предоставить в распоряжение органов советской власти все необходимые средства для удовлетворения местных и общегосударственных нужд советской республики, не останавливаясь перед вторжением в права частной собственности». Задача финансирования государственного аппарата здесь связывается с общей финансовой политикой, которая должна являться одним из средств для осуществления нового экономического строя.

Вторжение в право частной собственности понимается здесь, как дополнение к обычным источникам доходов, и должно было обозначать всякого рода чрезвычайные меры, подобные конфискациям, чрезвычайным единовременным налогам. Основное начало бюджетного права—недопустимость расходов без соответственного кредита в государственной росписи, или—для сверхсметного кредита—без постановления центральной власти—подтверждена в ст. 83.

Ст. 80 устанавливает об'единение всех доходов и расходов Р. С. Ф. С. Р. в общегосударственный бюджет, а ст. 81 разделяет доходы и сборы, поступающие в общегосударственный бюджет и поступающие в распоряжение местных советов. Здесь, таким образом, предполагается разграничение общегосударственных и местных финансов, которое должно оставить известную самостоятельность в этом смысле за местами. Впрочем, по 81 статье и пределы местного обложения узаконяются той же центральной властью, т.-е. Всероссийским с'ездом советов или В. Ц. И. К. Надо помнить, что в то же время с'ездам советов отводилась приблизительно такая же роль, какая была впоследствии предоставлена пленуму В. Ц. И. К., собирающемуся на сессии, и что по ст. 26 конституции Всерос. с'езды собирались не меньше двух раз в год. С другой стороны, здесь уже, как и в правилах на период июль—декабрь 1918 г., санкция Совнаркома, которая признавалась достаточной для бюджета на январь—июль 1918 г., оказывается недостаточной в связи с бо́льшим значением, приданным бюджету. Требуется утверждение бюджета высшими органами, т.-е. Всероссийским с'ездом или В. Ц. И. К. Если местное обложение ограничивалось положениями, которые устанавливал В. Ц. И. К., то расходы, производи-

мые из местных средств, должны были итти, по ст. 83, исключительно на нужды местного хозяйства, расходы же на потребности общегосударственные — из общегосударственных средств; соответственные кредиты предоставляются местным советам отдельными наркоматами—смотря по роду кредита: по народному образованию — Наркомпросом и т. п. (ст. 84).

Намечается разделение местного хозяйства и общегосударственных потребностей; но ко времени издания конституции не существовало законодательного акта, конкретизирующего это различие. Здесь была та же неизбежная неопределенность, как и в области разграничения центральной и местной власти вообще; достаточно указать на п. «в» ст. 61, где к компетенции местных учреждений, между прочим, относилось разрешение всех вопросов, имеющих чисто местное значение. Понятно, что расходование местными органами общегосударственных средств было ограничено теми назначениями, которые делались центральной властью; местная власть не могла этого назначения изменить. Более характерно, что и кредиты, утвержденные по сметам на местные нужды, расходуются в пределах сметных подразделений по прямому назначению и не могли быть обращены на удовлетворение каких-либо других потребностей без особого постановления В. Ц. И. К. и С. Н. К. (ст. 85).

Здесь уже имеется известная финансовая централизация, которая и развилась в последующий период, хотя конституция еще определяет Р. С. Ф. С. Р. «республикой советов».

Ст. 86 несколько детализирует порядок выработки местных смет: местные советы составляют полугодовые и годовые сметы доходов и расходов на местные нужды. При этом сметы сельские, волостные и сметы советов городов, участвующих в уездных с'ездах, а также сметы уездных органов, утверждаются губернскими и областными с'ездами или их исполкомами. Сметы же прочих городских, губернских и областных органов советской власти утверждаются В. Ц. И. К. и С. Н. К. Таким образом, и здесь это начало централизации последовательно проводится, при чем даже сметы сельских сове-

тов утверждаются советскими областными или губернскими органами [1]).

Кредиты на расходы, непредусмотренные сметами, советы должны испрашивать у наркоматов — повидимому, эти кредиты должны проводиться через Совнарком, хотя прямо об этом в ст. 87 не говорилось. Наконец, ст. 88 предполагает возможность пособий и ссуд из общегосударственных средств местным органам в случае недостаточности местных средств. В таком случае ссуда или пособие должны быть утверждены В. Ц. И. К. и С. Н. К. Здесь имеется в виду не отдельный сверхсметный кредит, как в ст. 87, а общее ассигнование на известную отрасль местного хозяйства.

Таким образом, главное внимание в этих конституционных статьях было уделено взаимоотношениям центра и мест в области финансов. Неопределенности этих отношений [2]) соответствовала и неточность терминологии, примеры которой уже приводились. Но разрешение поставленной задачи зависело от всей экономической и даже политической обстановки, изменения которой так явственно отражались на истории нашего бюджета и бюджетного права.

В истории советского строительства принято различать период военного коммунизма и период новой экономической политики. Не преувеличивая разницы этих периодов, можно сказать, что явственной границей между ними является переход от продовольственной разверстки к продналогу. Новые экономические пути в области промышленности и торговли, земледелия и транспорта, налогов и бюджета были уже предрешены этим переходом. Что касается до периода военного коммунизма, то можно было бы отнести его начало к Октябрьской революции, которая застала Россию в состоянии войны и которая сразу поставила задачу перехода к новому хозяйственному строю. Многие элементы хозяйственного регулиро-

---

[1]) Характерно для поспешности, с которой были редактированы эти статьи, упоминание в ст. 86 «о волостных советах», которые по конституции вообще не существуют.

[2]) Ср. у М. Рейснера, «Государство буржуазии и Р. С. Ф. С. Р.», стр. 376.

вания прямо подготовлены во время войны, и различного рода совещания по обороне, топливу, транспорту и продовольствию, учрежденные в августе 1915 г., в некоторых отношениях — при всех бесспорных социально-политических различиях—являли собой прообразы В. С. Н. Х. [1]). Но должны были пройти месяцы, пока не образовалось некоторого аппарата, который мог бы проводить в этом отношении однообразную и планомерную политику, претворяя принципиальные решения центральной власти в действие на периферии, тем более, что отношение центральных и местных органов, как сказано было выше, оставалось столь неопределенным. Точно так же не сразу могла выясниться международная обстановка, в которой брест-литовский мир, казалось, давал временную передышку, и состояние на фронтах гражданской войны, и первоочередные военно-политические и военно-хозяйственные потребности страны. Поэтому период военного коммунизма едва ли правильно начинать со времени, предшествовавшего середине лета 1918 г. Пятый с'езд советов, принявший конституцию, т.-е. основы государственной организации, может в этом отношении являться политическим водоразделом. Экономическим же мог бы быть принят декрет 28 июня 1918 г. о национализации крупнейших предприятий, который представлял из себя первый законодательный акт, устанавливающий национализацию, как правило, как в крупной, так и в значительной мере даже средней промышленности в важнейших ее отраслях.

Основной чертой этого периода военного коммунизма [2]) являлось, с одной стороны, стремление к интегральному регулированию хозяйственной жизни страны, а с другой—подчинение ее неотложным военным целям. Между этими двумя сторонами естественно существовала непосредственная связь. Нужно было в первую очередь обслужить Красную армию. Хлеб и другие главные предметы питания получаются в порядке продразверстки в такое время, когда денежные

---

[1]) Ср. возражение Бухарина Цыперовичу в «Экономике переходного времени», стр. 70—71.

[2]) О связи его с военно-пролетарской диктатурой—у Н. И. Бухарина, «Экономика переходного времени», стр. 119.

знаки теряли почти всякое хождение в деревне, а товарообмен с городом до крайности затруднялся ослаблением производительности промышленности. При этом последняя также должна работать в первую очередь на оборону. Точно так же по железнодорожным и водным путям прежде всего направляются военные грузы. Железные дороги зависят не в большей степени от центрального управления военными путями сообщения (Цупвосо), чем от Наркомпути. Мобилизуется труд [1]); он организован на началах повинности; возникает мысль о трудовых армиях. Главная трудовая повинность — трудгужповинность — необходима, главным образом, для заготовок топлива, которое в свою очередь прежде всего нужно для промышленности и транспорта, обслуживающих военные нужды. Рядом с В. С. Н. Х. образуется совет военной промышленности, подчиненный чрезвычайному уполномоченному по снабжению армии, персонально являющемуся в то же время председателем В. С. Н. Х.

Государство расширяет и углубляет свою регулирующую деятельность. Идет последовательная национализация промышленности. В декларации прав трудящегося и эксплоатируемого народа, принятой на 3-ем с'езде в январе 1918 г., говорилось лишь о первом шаге к полному переходу фабрик, заводов, железных дорог и пр. средств производства и транспорта в собственность советской республики (3, в),—о рабочем контроле и о В. С. Н. Х. Теперь интегральное регулирование в области промышленности приводит к ее полной национализации, в систему которой постепенно втянута была даже кустарная промышленность: постановлением В. С. Н. Х. от 29 ноября 1920 г. национализированными признаны даже предприятия с 10, а при механическом двигателе—с 5 рабочими.

В области сельско-хозяйственной оно обозначало, с одной стороны, систему советских хозяйств, непосредственно эксплоатируемых государством [2]), а с другой стороны — продраз-

---

[1]) Бухарин, стр. 144, З. Р. Теттенборн, «Советское законодательство о труде», стр. 30.

[2]) А. Г. Гойхбарг, «Социализация в сельском хозяйстве», стр. 16.

верстку хлеба и других продуктов земледелия и животноводства. В области транспорта оно означало порядок плановых перевозок. Государство организует производство, оно организует и снабжение, которое должно заменять обмен, оно и осуществляет распределение важнейших хозяйственных благ путем карточной системы. Устанавливается по декрету 31-го октября 1918 г. социальное обеспечение на смену социального страхования, устанавливается право на труд, и трудовая повинность рассматривается, как другая сторона этого последнего. Должно получиться как бы единство этого регулированного и планированного хозяйственного строя, где каждый человек—производит ли он хозяйственные блага, или передает их с места производства на место потребления, или распределяет их на этом последнем месте, непосредственно ли работает или организует работу других,—оказывается лишь частью в общем механизме.

Такая система неизбежно тяготеет к централизации хозяйственного и административного аппарата [1]), а с другой стороны, в том же смысле, как и всегда, действовали и военные потребности. Особенно эта централизация сказывалась в области промышленности. В 1920 г. из 6.000 национализированных предприятий почти половина находилась в непосредственном заведывании В. С. Н. Х. [2]). Отдельные отрасли об'единялись в особые главки и центры, находящиеся при В. С. Н. Х., при чем некоторые группы предприятий получили сразу трестированную форму (Гомза, электропромышленность). Эта система «главкизма» переходит и на другие хозяйственные наркоматы (Главрыба при Наркомпроде). Губсовнархозы являются в этот период не столько управляющими органами местной промышленности, сколько местными органами В. С. Н. Х. Еще большая централизация отличала продовольственные органы. выполняющие единый продоволь-

---

[1]) Весьма характерно у Кактыня--«Единый хозяйственный план и единый хозяйственный центр», 1920,стр. 25. Ср. Милютин, «Национализация промышленности» в сборнике «Октябрьский переворот и диктатура пролетариата»; Ларин и Крицман, «Очерки хозяйственной жизни и организации хозяйства Советской России», стр. 113; Горбачев, «Общие понятия об организации и учете хозяйства В. С. Н. Х.».

[2]) Милютин, «Народное хозяйство Советской России», стр. 6.

ственный план [1]), — обстоятельство, которое наложило свой отпечаток и на всю структуру Наркомпрода. Этот отпечаток сохранился и в «Положении о Наркомпроде и о местных его органах» от 21 июля 1921 г. (С. У. 1922, 31 — 378). И, наконец, поскольку и промышленность, и транспорт, и снабжение работали прежде всего на Красную армию, они еще более централизуются и об'единяются этими заданиями военного ведомства, которые должны быть выполнены безотлагательно впереди всех прочих.

Все это сильнейшим образом сказывается вообще на отношениях центра и периферии. Эти отношения далеко не получили определенности и в конституции, но уже в ней в ст. 61, где говорится о предметах ведения местной советской власти, на первом месте поставлено проведение в жизнь всех постановлений соответствующих высших органов советской власти. Кроме того, за с'ездами советов и их исполкомами подтверждено было право контроля над всякими ниже стоящими советскими органами. Фактически опять-таки в связи с общей централизацией эти местные исполкомы являлись все более и более местными органами центральной власти — и не только В. Ц. И. К., но и С. Н. К., который совместил в себе полномочия правительства и функции текущего законодательства. Административная централизация вытекала из военной и хозяйственной, но она еще в период военного коммунизма создавала известную реакцию на местах. Последняя проявляется уже в конце 1919 г. на 7-м с'езде, когда главная опасность после поражения военных сил Колчака и добровольческой армии исчезает и предвидится в близком будущем переход к мирному строительству. Гораздо дальше мог пойти в этом смысле 8-й с'езд, собравшийся в конце 1920 г., когда польская война была кончена и на фронте гражданской войны ничто не угрожало Советской России. Здесь дается возможность губисполкомам временно, хотя бы и под своей ответственностью, приостанавливать постановления наркоматов, устанавливается ликвидация, как правило, учреждений цен-

[1]) См. сборник «Продовольственная политика в свете общего хозяйственного строительства советской власти», и Н. Орлов—«Продовольственная работа советской власти», стр. 58.

тральных ведомств, не подчиненных в то же время местным советским органам, и состав исполкома изъемлется от дисциплинарной власти наркоматов [1]). Но это было уже за несколько месяцев до перехода к новой экономической политике.

То же стремление к об'единению сказалось даже в области автономно-федеративного строительства, в организации автономных областей и автономных республик и во взаимоотношениях советских республик, которые при существующей международной обстановке и крайних экономических трудностях должны были представлять из себя некоторое целое. Декрет В. Ц. И. К. 1 июня 1919 г. об об'единении России, Украины, Латвии, Литвы, Белоруссии для борьбы с мировым империализмом создавал единство между ними в области военного дела, народного хозяйства, путей сообщения, финансов и труда, создавал такую организацию об'единения, которая в большей или меньшей степени воспроизводилась в позднейших договорах Р. С. Ф. С. Р. с отдельными советскими республиками.

Эта экономическая и политическая обстановка должна быть целиком учитываема при об'яснении финансово-бюджетного положения. Прежде всего как будто происходит своеобразный переход к натуральному хозяйству. Торговля уступает место товарообмену. Эмиссия идет со стихийно ускоряющейся быстротой, но темп обесценения начинает опережать темп этого ускорения [2]). В известной мере происходит натурализация заработной платы. Товарное значение денег, точнее «расчетных знаков», утрачивалось, и исключалась возможность их накопления. Груды бумажных денег, которые накопились в деревне, зашивались в мешки и прятались в земле, быстро превращались в бумажные кучи, жестоко обманывая надежды их владельцев. Можно было думать, что для экономики переходной эпохи самое обесценение бумажных денег не являлось таким экономическим бедствием, ка-

---

[1]) Постановления 8 с'езда о советском строительстве (С. У. 1921. I—1. Ср. М. Владимирский, «Организация советской власти на местах», стр. 105.

[2]) З. С. Каценеленбаум, «Учение о деньгах и кредите», т. I. стр. 248.

ким оно признается в чисто буржуазном строе. «Пусть для товарного хозяйства, — говорит Е. А. Преображенский [1]), — существующего рядом с социалистическими предприятиями, устойчивость курса денежных знаков имеет первостепенное значение, пусть цепляются крестьянство и кустари за царские деньги, керенки и т. п., чтобы получить устойчивость единицы в обращении, — не мелко-буржуазное хозяйство делает музыку в переходную эпоху, не от судьбы мелкого хозяйства зависит судьба всего общества, его будущее, развитие его производительных сил, взятых в целом». Однако, наличность этого мелко-хозяйственного окружения (на буржуазной основе) национализированной промышленности постоянно напоминала о себе. Если бы хозяйство переходного времени целиком могло образовать планированное единство, то деньги постепенно превратились бы действительно в чисто-условные, расчетные знаки, которые сами по себе имеют столь же мало цены, как и бухгалтерские записи [2]). Но такого единства в эти годы не образовалось, да при социальном составе России и не могло образоваться. Все же, несомненно, в эпоху военного коммунизма финансовая политика строилась как бы в предвидении ближайшего отмирания и далее исчезновения денежного хозяйства [3]).

Это сказалось в области, прежде всего, кредита. Уже декретом 14 декабря 1917 г. все банковое дело было национализировано, и в конституции (ст. 3, п. д) это ставилось одним из условий освобождения трудящихся масс из-под ига капитала. Все банковые функции были сосредоточены в Народном банке. Однако, не производя основных банковских операций, являясь лишь центральным расчетным местом, банк оказывался ненужным [4]), и декретом 14 января 1920 г. этот Народный банк

---

[1]) «Социальная революция и финансы». Сборник III-му конгрессу Коминтерна, стр. 9. Ср. у Г. Я. Сокольникова—«Задачи финансовой политики», стр. 10.

[2]) О крахе денежной системы в эту эпоху у Бухарина, «Экономика, и т. д. стр. 135.

[3]) Ср. ст. Сыромолотова, «Социализм и деньги», в сборнике Р. С. Н. Х. «Два года диктатуры пролетариата, 1917—1919», стр. 55.

[4]) Ср. возражения против предоставления Народному банку какого-либо учета и контроля по финансируемым им предприятиям в докладе Ларина, «Труды II всерос. с'езда совнархозов», стр. 270.

упразднялся, а его актив и пассив передавались центральному бюджетно-расчетному управлению, с сохранением производства банковых операций, не утративших своего значения, за местными органами Н. К. Ф.

Все это не могло не отразиться и на положении и структуре Наркомфина [1]). Назначение последнего было отчетливо определено на 1 всероссийском с'езде заведующих финотделами: он должен представлять из себя об'единенный сметно-расчетный и кассовый аппарат, представлять собой центральную бухгалтерию для всего государственно-народного хозяйства. При таких условиях можно было думать, что Наркомфин должен будет сделаться высшим счетно-бухгалтерским учреждением, войдя в В. С. Н. Х. или ставши ближайшим органом С.Т.О. Это было связано с порядком ведения расчетов между советскими учреждениями, установленном в декрете С. Н. К. от 23 января 1919 г., по которому все взаимные расчеты между советскими учреждениями, а также национализированными, муниципализированными и находящимися на учете В.С.Н.Х. и Наркомпрода и провинциальных С.Н.Х. и подотделов промышленности и торговыми предприятиями должны производиться бухгалтерским способом без участия денежных знаков; расплата наличными допускалась лишь при мелких покупках на сумму не свыше 5.000 руб. Только учреждения, входящие в состав государственного распределительного аппарата, и предприятия, приобретающие сырье, которое не может быть доставлено органами снабжения и необходимо для производства, могут приобретать за наличный расчет.

При таких условиях существенно менялся и характер государственного бюджета. Менее всего можно было бы судить о балансе государственных доходов и расходов по тому количеству денежных знаков, которое оно затрачивает и которое взымает с населения [2]). В этом смысле главным рессур-

---

[1]) Н. К. Ф.—отчет к VII с'езду советов, стр. 5. Ср. Л. Л. Оболенский, «Краткий курс организации финансовых учреждений», стр. 47 и сл.

[2]) Ср. «Правила счетоводства и отчетности национализированных предприятий», 1919 г., изданные фин-счет. отд. В. С. Н. Х., глава 2 (Учет оборотов с денежными средствами) и глава 3 и 4 («Учет оборотов с вещественными средствами и постоянных вещественных средств»).

сом оставалась продразверстка [1]), как неизбежное, казалось, при существующей обстановке средство обеспечить город, находившийся в столь неблагоприятных условиях относительно деревни. С другой стороны, в расходной смете государства первостепенное место занимают всякого рода натуральные затраты, начиная с использования для нужд национализированной промышленности наличных запасов сырья и кончая пайком, который является основой заработной платы не только для Красной армии, но и для кадров рабочих и советских служащих. Естественно представляется мысль, что в ближайшем будущем должен произойти переход к натуральному бюджету; одну часть здесь составляло исчисление материальных благ, производимых советскими учреждениями и предприятиями, приобретаемых за границей и внутри и остающихся в качестве запасов, унаследованных от прошлого, а другую—исчисление материальных благ, подлежащих потреблению советских учреждений и предприятий и отпускаемых населению. Это была весьма сложная задача подготовки общего хозяйственного баланса государства, и здесь были серьезные разногласия, как такой баланс и входящий в него бюджет должен строиться [2]). Все это связывалось с изменением задач Н. К. Ф., которые были формулированы в резолюции 2-й сессии В. Ц. И. К. от 18 июля 1920 г. следующим образом: 1) проведение такого упрощенного аппарата Н. К. Ф. в центре и на местах, который делает возможным превращение его в центральную бухгалтерию пролетарского государства; 2) содействие проведению сметного принципа для превращения прежнего государственного бюджета в бюджет единого хозяйства Р.С.Ф.С.Р. и, наконец, [3]) стремление к установлению безденежного расчета для уничтожения денежной системы.

---

[1]) Ларин и Кричман, «Очерк хозяйственной жизни и организация народного хозяйства советской России», стр. 17.

[2]) Социальная революция и финансы», стр. 115. Ср. отчет Н. К. Ф. с'езду советов—Финансовая политика декабрь 1920—декабрь 1921 г. стр. 73. Комиссия при Н. К. Ф., работавшая в конце 1920 и начале 1921 г. над выработкой положения о материальном бюджете, приняла принцип нетто-бюджета и решила приступить к изысканию «счетной (валютной) единицы», как общего мерила оценки, наиболее соответствующего трудовому строю.

Соответственная с этим налоговая система как бы идет к отмиранию. Натуральный налог экономически слился с продразверсткой; хотя продукты последней и оплачивались по твердым ценам, но эти цены ни в какой мере не были рыночными, да и не могли быть при государственной монополии. Что касается денежных налогов, то ряд их постепенно отпадал при переходе к новому строю [1]). Так, потеряли смысл и были формально отменены государственное поземельное обложение, обложение процентных и дивидендных бумаг. Декретом 28 декабря 1918 г. отменен основной государственный промысловый налог, а налог с капиталов отчетных предприятий и процентного сбора с прибыли неотчетных должен был облагать мелкую промышленность и торговлю. Декретом 15 октября 1920 г. был отменен гербовый сбор. Область косвенного обложения сужалась по мере расширения области национализирования промышленности, и декрет 17 января 1920 г. отменял начисления в пользу государства на продукты и изделия национализированной промышленности, установленные декретом 21 ноября 1918 г. Действительно, эти начисления получили чисто калькуляционное значение и вовсе не были налогами; отделы и подотделы косвенных налогов переводились из Н. К. Ф. и губфинотделов в финансово-счетные части В.С.Н.Х. и губсовнархозов. Единовременный чрезвычайный революционный налог в 10 миллиардов, введенный декретом 30 октября 1918 г., носил скорее политический характер орудия классовой борьбы, и финансовые его результаты выразились в размере лишь 1½ миллиарда. Понятно, что налоги и пошлины теряют свое бюджетное значение. Если в 1918 г. они дали 11.384 миллиона руб., то в 1919 г.—лишь 7.165, а в 1920 г.—лишь 471, при чем здесь нужно еще сделать большую поправку на девальвацию. В 1918 г. они составляли 76% общей доходной сметы, в 1919 г.—лишь 14,6%, а в 1920 г.—0,2%. Напротив того, хозяйственные государственные предприятия, которые в 1918 г. составляли 23,3% доходной сметы, в 1919 г. составляют уже 45,9%, а в 1920 г.—

---

[1]) «Народный комиссариат финансов, 1917—1922 гг.,» издание Фин.-эконом. бюро, стр. 80; ст. Ф. Мельгунова, «Налоги и налоговая политика советской власти», в сборнике «На новых путях», т. II, стр. 125.

62,4%. Являлась мысль о необходимости возможно упростить налоговое дело, и в резолюции В.Ц.И.К. 18 июня 1920 г. поручалось Н. К. Ф. произвести замену существующих ныне многообразных государственных и местных денежных налогов, пошлин и сборов общегосударственным одним или двумя прямыми денежными налогами, падающими исключительно на самостоятельные частные хозяйства. Однако при обсуждении этого вопроса оказалось, что такой налог падал бы лишь на крестьян, которые уже подлежат продразверстке и несут натуральные повинности (гужповинность). Поэтому вообще было решено отменить существующие денежные налоги как государственные, так и местные. Взимание этих налогов было приостановлено постановлением В. Ц. И. К. от 3 февраля 1921 г., но соответственный проект об отмене их, внесенный в сессию В. Ц. И. К., остался нерассмотренным, так как в это время уже произошел переход к новой экономической политике, так отразившейся и на налогах. Характерно, что когда в феврале 1921 г. вырабатывался проект положения о Н. К. Ф., в нем предполагалось оставить лишь небольшую налоговую часть — из нескольких специалистов, которые могли понадобиться в будущем при налоговой реформе.

Налоговое покрытие уступает место эмиссионному. В своей книге «Бумажные деньги в эпоху пролетарской диктатуры» Е. А. Преображенский доказывает, что бумажные деньги являются известным видом налога на мелких товаропроизводителей, не вошедших в систему планированного государственого хозяйства. Этот налог падает, впрочем, на все вообще элементы, которые целиком или отчасти не стоят на государственном снабжении, а должны обращаться к вольному рынку [1]).

Эмиссия, вызывая обесценение денег и сама ускоряемая этим последним, неудержимо росла. К январю 1918 г. в обращении бумажных денег было на 27.313 мил., к январю 1919 г. —61.265 мил., к январю 1920 г.—225.016 мил. В течение 1918 г. выпускалось ежемесячно в среднем бумажных денег на 2.829 мил., в 1919 г.—на 13.646 мил., в 1920 г.—на 78.632 мил.

---

[1]) Стр. 48—57.

Но ценность этой эмиссии не росла, а понижалась. В 1918 г. было выпущено около 33,5 миллиардов рублей, реальную стоимость которых можно было установить в 525 миллионов рублей. Эмиссия 1919 г. составляла 164,2 миллиарда и стоила 380 миллионов, эмиссия 1920 г.—943,6 миллиарда и стоила 186 миллионов [1]).

Соответственно изменялось самое эмиссионное право. Декретом С.Н.К. от 26 октября 1918 г. это право предоставлялось Народному, б. государственному банку, при чем он уполномочивается выпустить на 33,5 миллиардов руб., но сюда должны были войти и прежние выпуски, сделанные банком сверх установленной нормы. Однако удержать эту норму оказалось невозможным. Декретом 4 февраля и 15 мая 1919 г. были введены денежные знаки нового образца, и, согласно последнему декрету, Народный банк получил право выпуска кредитных билетов сверх установленной нормы и в пределах действительной потребности народного хозяйства и денежных знаков. Это право свободной эмиссии сохранялось и после ликвидации Народного банка, перйдя к соответственным органам Н. К. Ф.

Таким образом, доходная смета существенно изменилась по самому своему характеру. В меньшей степени это можно сказать относительно расходной сметы, несмотря на исчезновение из нее таких статей, как уплата процентов по государственному долгу. Получилась неизбежная и растущая дефицитность. Дефицит 1918 г. выражается в сумме 31.126 мил., составляющих 67% общей суммы расходов; дефицит 1919 г.,—в 166.443 мил. руб. (77%) и дефицит 1920 г. — в 1.055.555 мил. р. (87%) [2]).

Обращаясь к бюджетно-правовым нормам [3]), приходится прежде всего остановиться на взаимоотношении центрального и местного бюджета. Это взаимоотношение совершенно

---

[1]) «Н. К. Ф., 1917—1922», стр. 108.

[2]) Ср. таблицы дефицитов европейских и внеевропейских бюджетов в 1919 и 1920 г. у Кацеленбаума, «Финансовое положение Европы в В. Н. К. В. Т.» № 1, стр. 19.

[3]) Ср. «Народный комиссариат финансов к 8 с'езду советов», стр. 13, главу о сметно-бюджетной деятельности наркомата; Н. К. Ф. 1917—1922, стр. 35.

естественно отражает ту растущую централизацию, которая как мы видели, вытекала из всей обстановки военного коммунизма. Конституция, как и сметные правила 3 июня 1918 г., твердо держится принципиального разделения бюджета на общегосударственный и местный и разделения общих и местных средств. В то же время, как было указано, здесь устанавливался контроль за этим местным бюджетом, и расходы сверхсметные, а также передвижение кредитов в расходной смете местного бюджета требовали санкции С.Н.К.

Однако эти положения были совершенно недостаточны для урегулирования вопроса, и 3 декабря 1918 г. появился декрет С. Н. К., весьма подробный, посвященный денежным средствам и расходам местных советов. Здесь сохранялось разделение средств, которыми располагали местные советы, на средства, полученные из местных источников, и отпускаемые центральной властью, сохранялась руководящая роль губернских органов по отношению к местным бюджетам губерний, но в то же время она передавалась и уездным органам относительно ниже стоящих единиц. Сметы волостные, уездные и губернские должны были утверждаться соответственным с'ездом советов, а затем первые и вторые подлежали утверждению губернским с'ездом или исполкомом, а третьи— В. Ц. И. К. и С. Н. К. К местным средствам относятся единовременный чрезвычайный революционный налог и доходы от местных советских предприятий и имуществ. Наиболее подробно регулируются местные налоги, при чем они приурочиваются к различным единицам; подробно определяется, что может быть взымаемо в пользу губернии, уезда, волости, города, местного совета. Определяется для ряда сборов и их размер (напр., ст. 46 о сборе с лодок и яликов, ст. 50—о сборе за рассмотрение нового плана, ст. 53—за употребление общественных мер и весов, ст. 54—с собак). Эта подробная регламентация соответствует общему духу централизации; остается право местных органов устанавливать единовременное чрезвычайное революционное обложение, но и оно урегулировано декретом 31 октября 1918 г. (С. У. 81—846) в смысле контроля Н.К.Ф. и Н.К.В.Д. Вообще же в декрете 3 декабря 1918 г. впервые предоставляется широкое право в области

местного бюджета Н. К. В. Д., как наркомату, вообще ближайшим образом связанному с местными советским органами.

Так Наркомвнудел рассматривает протесты отдельных советов губерний на постановления губернского с'езда. Порядок представления местных смет на утверждение и их исполнение устанавливается Н. К. В. Д. и Н. К. Ф., и без разрешения их не может быть устанавливаемо никаких новых сборов. Устанавливается особое совещание из представителей Н. К. В. Д., Н. К. Ф., Н. К. Г. К. и заинтересованных ведомств для рассмотрения ходатайства о ссудах из общегосударственных средств [1]).

Трудно сказать, насколько установление этих правил, регулирующих взимание местных налогов, реально отразилось на местах. Несомненно, многие советы и исполкомы не только смотрели на свое право, но и осуществляли его значительно шире. Однако общий налоговый кризис сказался и на местах. Все эти разнообразные местные сборы давали все менее и менее достаточные суммы для покрытия местных расходов, и все более эти органы обращались за пособиями из общегосударственных средств. Это было связано и с ростом эмиссии, которая декретом 15 мая 1919 г. стала свободной. Но такое эмиссионное хозяйство неизбежно ведет к финансовому централизму.

Если печатный станок, от которого так зависели места, находился в распоряжении центральной власти, то дело сводилось к снабжению из Москвы дензнаками мест. Отступление же от централизации эмиссии, сделанное в 1918 г. (хотя бы для туркестанского местного отделения народного банка— разрешение на выпуск временных кредитных билетов), было вызвано чисто техническими трудностями передвижения бумажных денег на отдаленную окраину, и местные деньги, выпускаемые в первые месяцы советской власти в различных частях России, исчезают, уступая место установленным в центре, из центра расходящимся дензнакам.

---

[1]) Ср. циркуляр Н. К. Ф. от 3 марта 1919 г., раз'ясняющий этот декрет 3 декабря 1918 г. «Сборник декретов и раз'яснений по финансам». I, стр. 387.

Если при этом совершенно недостаточны оказывались и доходы от местных советских предприятий и имуществ, которые причислялись к местным средствам в декрете 3 декабря 1919 г. (ст. 75)—скорее это были источники расходов при общей хозяйственной дезорганизации; если, далее, совершенно оставалось неустановленным точное разделение расходов на общегосударственные и местные, и принцип, высказанный в конституции, ст. 81, не получил воплощения в текущем законодательстве,—то самое разделение общегосударственного и местного бюджетов обращалось в фикцию, и местные финотделы оказывались простыми отделениями единой расчетной кассы. Поэтому постановлением сессии В. Ц. И. К. от 18 июня 1920 г. это разделение было уничтожено. Вместе с тем, Н. К. Ф. поручалось разработать систему денежных целевых сборов, собираемых в связи с удовлетворением тех или иных местных нужд и не расходуемых в общегосударственном порядке [1]).

Соответственно изменялись положения общего бюджетного права [2]). Правила 3 июня 1918 г. были довольно подробны, но применение их сталкивалось с требованием непредвиденных и неотложных расходов, вызванных гражданской войной. Уже декретом 16 июля 1918 г. устанавливался для сверхсметных расходов по военному ведомству упрощенный порядок их разрешения: достаточно было соглашения Наркомвоена с Н. К. Ф. и Наркомгосконтролем и лишь при их разногласии дело доходило до Совнаркома. Подобный же упрощенный порядок был установлен постановлением С. Н. К. для операционных расходов по национализированным предприятиям из соответственного фонда, согласно декрета 29 октября, и для покрытия расходов местных советов из другого фонда по декрету 3 декабря 1918 г. Наличие этих фондов, несомненно,

---

[1]) Точка зрения Н. К. Ф. на эту централизацию бюджета разнита в ряде статей в «Известиях Н. К. Ф.», 1919 г., № 10—ст. Крестинского, «Налоги»; ст. Красова, «Демократическая централизация» и статьи Л. Обольянского: № 11—«К вопросу о составлении местной сметы», № 12—«Пути к централизации государственного бюджета», № 13—14—«Огосударствление местного бюджета».

[2]) Юридический анализ бюджетного права Р. С. Ф. С. Р. в эпоху военного коммунизма дан в работе А. М. Гурвича, «Бюджетное право по законодательству Р. С. Ф. С. Р.», издание Госконтроля, 1918 г., стр. 8.

вносило известное отступление от единого бюджета, а практика шла здесь гораздо далее [1]).

Сметные правила о составлении бюджета на первое полугодие 1919 г., утвержденные 2 ноября 1918 г., являются в общем довольно близкими к правилам 3 июля и заключают даже одинаковое число статей (44). Самое существенное изменение заключается прежде всего в том, что устраняется деление доходов и расходов на обыкновенные и чрезвычайные. Такое деление имеет известный, скорее психологический смысл, когда дефициты относились к чрезвычайному отделу, а обыкновенные отделы сводились без него. Но теперь дефицит в бюджете на ближайшее время является неизбежностью, а соображения кредитного порядка отпадают. Другое практически важное изменение заключалось в том, что никакие сборы и доходы по всем ведомствам ни в каком случае не могли храниться на руках у должностных лиц, ни в учреждениях, ни в депозитах или на текущих счетах учреждений, а в полной сумме должны немедленно передаваться в кассу народного казначейства для зачисления в общегосударственные доходы (ст. 3.) Это правило бюджетной дисциплины оказывалось особенно необходимым при быстром падении советских денег, когда так возможны были спекулятивные злоупотребления, связанные с задержкой взносов, как и злоупотребления всякого рода авансами. Утверждается фонд для удовлетворения непредвиденных нужд национализированных предприятий, в том числе и железных дорог (ст. 14). Самый бюджет на январь—июль 1919 г. был утвержден 30 апреля 1919 г., т.-е. с меньшим опозданием, чем на предшествующее полугодие. Снова оказалось, что сверхместные расходы не могут быть в полной мере подчинены строгим правилам бюджетной дисциплины; так Наркомпуть получил право, по соглашению с Н. К. Ф. и Н. К. Госконтроля, производить за счет кредитов, отпускаемых наркомату, расходы, непредусмотренные сметой. Тем настоятельнее требовалась экономия в расходах. Ей посвящено больше внимания в постановлениях

[1]) Характерно, что постановлением В. Ц. И. К. от 30 ноября бюджет на июль—декабрь 1918 г. был утвержден «в основном», а точные суммы доходов и расходов были утверждены лишь декретом 2 декабря

С. Н. К. по вопросам, возникшим при рассмотрении смет на первое полугодие 1919 г. Ввиду того, что такую большую часть расходной сметы составляла заработная плата, увеличенная декретом 21 февраля 1919 г., на первом месте здесь стоял запрет всем учреждениям, кроме производственных и транспортных, увеличивать в течение сметного периода свои штаты без согласия постоянной штатной комиссии.

Наконец, 24 мая 1919 г. были утверждены сметные правила на июль—декабрь 1919 г., еще гораздо более подробные: они состояли уже из 73 ст. и остались в силе целиком до конца 1921 г., а отчасти, в особенности относительно исполнения сметы, не могут почитаться отмененными и сейчас. Они представляют из себя самое законченное законодательство о бюджете эпохи военного коммунизма. С одной стороны, видна растущая забота об обеспечении бюджетной дисциплины, очевидно, недостаточно соблюдаемой. С особой категоричностью подтверждается принцип единства кассы, от которого не должно быть никаких отступлений. Сборы и доходы не могут оставаться у учреждений, в том числе, и у национализированных предприятий, и ведомства обязуются не позднее 1 августа 1919 г. перечислить в доход казны всю состоящую в их распоряжении денежную наличность специальных средств, фондов и капиталов, при чем все расходы на эти специальные средства должны исчисляться по общим сметам. Запрещается вообще иметь на текущем счету суммы, кроме предоставленных по сметам. В порядке составления смет вводилось различие доходов и расходов прямых и оборотных. К оборотным доходам относились стоимость материалов, продуктов и всякого рода услуг, предоставляемых производящими и распределяющими органами другим учреждениям и предприятиям, а к оборотным расходам—стоимость тех же материалов, продуктов и услуг, получаемых учреждениями и предприятиями. Это было необходимо в целях учета и выяснения действительного состояния предприятия, которое могло с точки зрения денежных кредитов стоить весьма дешево и в то же время поглощать на огромную сумму всякого рода материальных ценностей, получаемых от соответственных мест. И чем большее место в финансировании учреждений и предприятий занимает

финансирование национализированных предприятий в промышленности и транспорте, тем это было важнее.

Разделение бюджета на прямую и оперативную часть имело значение для будущего, облегчая переход предприятий на хозяйственный расчет. Кроме того, оно преследовало цель уменьшения чрезмерных накладных, организационных и тому подобных расходов и отчетливости в установлении отношений между ними и расходами операционными. Это разделение оказалось, однако, невозможным провести до конца. Ведомствам по соглашению с Н. К. Ф. и Н. К. Г. К. разрешалось переводить предоставленные им кредиты из оборотных в прямые в размере до 25% оборотных.

Появляется ряд статей, регулирующих специально финансирование национализированных предприятий (ст. 39—52). Главный смысл их заключается в том, что это финансирование производится в общебюджетном порядке, что здесь не должны иметь места какие-либо особые фонды по национализированным предприятиям. Однако по ст. 65 такой фонд для сверхместных кредитов остается. Далее, соответственным органам предъявляется требование, при составлении сметы по ведомствам, руководиться материалами и данными с мест, — это было особенно необходимо при растущей централизации бюджета. Наконец, вводится целая глава о сверхсметных кредитах с разделением на дополнительные, где требовалось лишь увеличение ассигнованных кредитов и экстраординарных, испрашиваемых заново; вводится, в частности, обязательство при возбуждении вопроса о сверхсметном кредите указывать на его источник (особый фонд, сбережения, наличные средства казны) [1]).

Бюджетные правила 24 мая 1919 г. формулируют итоги, достигнутые в эпоху военного коммунизма в области урегулирования бюджета [2]). Надо все же сказать, что это урегулирование и после издания правил 24 мая сталкивалось с настоятельной необходимостью в связи, прежде всего, с гражданской

---

[1]) Ср. А. М. Гурвич, «Бюджетное право», стр. 23.

[2]) Об отсутствии бюджета в эпоху конвента и безбюджетных расходах у Stourm, «Les finances de l'ancien régime et de la révolution», v. II, p. 416.

войной открывать кредиты и производить расходы в упрощенном порядке, довольствуясь лишь последующим их утверждением. Неизбежна была весьма широкая выдача авансов, при выдаче которых в условиях падающей валюты государство тратит больше, чем если бы оно оплачивало лишь за прошлое. Нельзя было серьезно бороться и с сверхсметными кредитами, ибо даже полугодичный срок для бюджета в обстоятельствах 1919 года оказывался слишком длительным. И многие из этих отступлений вполне оправдывались. Так, суммы на исследование курской магнитной аномалии, которое дало такие блестящие результаты, были в порядке бессрочного аванса выданы из сумм, предоставленных чрезвычайному уполномоченному по снабжению армии. Если бы в данном случае захотели пойти путем ассигнования специальных кредитов, дело могло бы затянуться на годы. С другой стороны, поскольку деньги все более обращались в расчетные знаки, центр тяжести хозяйственной экономики перемещался к балансу прихода и расхода материальных ценностей. Интересна была не столько эта условная денежная бухгалтерия, сколько бухгалтерия материальная, показывающая действительные затраты и действительные приобретения [1]).

Смысл новой экономической политики заключался в том, что государство отказывалось от интегрального регулирования хозяйственной жизни. Такое регулирование оказывалось и невозможным, и ненужным: государству достаточно сохранить «командующие высоты»—важнейшие для него отрасли промышленности, торговли и транспорта. Конечно, эта разгрузка государства произошла не сразу. Прежде всего явилась необходимость предоставить деревне, освобожденной от продразверстки, большую хозяйственную свободу распоряжения продуктами ее производства. Этот первый шаг

---

[1]) О важности здесь, например, учета топлива в промышленном предприятии для оценки их деятельности см. у Н. Н. Кутлера, «Некоторые данные о потреблении промышленностью топлива и о размерах производства»—«Труды секции промышленности и товарообмена», Редакционно-издательская коллегия Н. К. Ф. 1920, стр. 167.

был сделан декретом В. Ц. И. К. от 21 марта 1921 г. о замене продовольственной и сырьевой разверстки натуральным налогом [1]).

Одновременно с этим отменялась хлебная монополия, и в губерниях, закончивших разверстку, вводился свободный обмен, покупка и продажа сельско-хозяйственных продуктов. Соответственно с этим падала старая карточная система, снабжение населения должно было производиться через потребительную кооперацию (декрет 7 апреля 1921 г.) и значительно ограничивались категории лиц, которые должны были остаться на государственном снабжении. Этим уменьшалось неизбежно и значение Наркомпрода, главной задачей которого оказывался отныне сбор продналога.

В промышленности новая экономическая политика означала разгружение государства от ряда средних и мелких национализированных предприятий, которые подлежали сдаче в аренду или денационализации, и предоставление в этих пределах большего простора частной инициативе [2]).

Но вместе с тем коренным сбразом изменилось и положение промышленных предприятий, которые государство оставляло за собой. Эти предприятия, как говорилось в наказе, с проведением новой экономической политики должны отныне вестись на началах точного хозяйственного расчета (ст. 4 и 5). Такой хозяйственный расчет точно определяется в основном положении о крупной промышленности (12 августа, С. У. 63—462): организации и предприятия, переводимые на него, снимаются с госбюджета, получают от государства фонды, покрываемые их позднейшей продукцией, а с другой стороны, эти предприятия получают самостоятельность в смысле заготовки. Система старого «главкизма», т.-е. централизованного управления известной отрасли

---

[1]) Ленин, «О продовольственном налоге».

[2]) Декрет о мелкой и кустарной промышленности 17 мая (С. У., 42—210 и 45—240); декрет В. Ц. И. К. о воспрещении расторжения арендных договоров с госпредприятиями—25 мая; декрет В. Ц. И. К. и С. Н. К. от 16 дек. о предприятиях, перешедших в собственность республики и т. д.—особенно Наказ С. Н. К. о проведении в жизнь новой экономической политики 9 авг. (С. У., 59—403). Ср. декрет С. Н. К. от 16 января 1922 г. о применении на транспорте начал хозрасчета (С. У. 6—70) и декрет 15 окт. 1921 г. о водном транспорте.

промышленности, система, положенная в основу В. С. Н. Х. в годы военного коммунизма, была оставлена. Новые тресты были об'единениями хозяйственными, а не административными [1]).

Вместе с тем происходит и децентрализация управления промышленностью в связи с ликвидацией военного коммунизма и признания необходимости широкого местного строительства. Губсовнархозы перестают быть прежде всего органами хозяйственного управления В. С. Н. Х. и становятся самостоятельными центрами, ведающими местную промышленность [2]).

Важнейшим выражением этой децентрализации явились областные и губернские экономические совещания—местные органы С. Т. О. по декрету В. Ц. И. К. от 30 июня 1921 г. [3]).

Вместе с этим, если внешняя торговля осталась монополизированной и сохранение этой монополии неоднократно подтверждалось, как принципиальная необходимость, то внутренняя торговля была предоставлена свободному обороту [4]) и монополии отсюда исчезают, включая и соляную, которая была установлена уже в период новой экономической политики [5]).

Соответственно изменяется и трудовая политика. Расширение частной инициативы и хозяйственная децентрализация сопровождались ослаблением трудовой повинности, которая сохранялась лишь для случаев экстренных, ликвидаций целого ряда мобилизаций различного рода служащих и, наконец, заменой важнейшей трудовой повинности, не-

---

[1]) Одной из первых организаций такого типа, поставленных на хозяйственный расчет, был Северолес, послуживший образцом для ряда других. Положение о нем принято С. Т. О. 17 авг. 1921 г. (С. У., 78—656).

[2]) «Русская промышленность в 1921 г. и ее перспективы». (Отчет В. С. Н. Х. к 9-му с'езду советов, стр. V., XV).

[3]) О значении перемен, внесенных в 1921 г. введением новой экономической политики, см. «Русская промышленность», с. XXXVIII. Общая характеристика в статье Л. Б., «Государственная промышленность в условиях новой экономической политики»—в сборнике «На новых путях», т. III, стр. 1.

[4]) См. Ц. Крон, «Частная торговля», в сборн. «На новых путях», т. I, стр. 175.

[5]) Декрет 31 мая 1921 г.

избежной в условиях военного коммунизма и в то же время вызывавшей наибольшие нарекания привлекаемых к ней слоев населения — трудгужповинности трудгужналогом, который являлся параллелью к продналогу [1]).

Итак основная задача, которую ставила новая экономическая политика, заключалась в том, чтобы поставить на твердую хозяйственную почву деятельность государства в его целом и отдельных его предприятий. Поэтому прежде всего должны быть учтены и выражены в точных денежных единицах всякого рода услуги, которые государство в лице центральных и местных органов оказывает населению. Возможность пользования этими услугами значительно расширяется — взять хотя бы московские трамваи даже летом 1921 г. и в начале 1922 г.,—но они должны быть оплачены в соответствии с их стоимостью. Государство может попрежнему для известной категории населения устанавливать льготные условия, оно даже может за своих служащих платить целиком, но размеры этих доплат и уплат должны быть учтены или должны сделаться частью заработной платы. Еще декретом 27 января 1921 г. отменялось взимание платы с рабочих и служащих за жилые помещения, воду, канализацию, газ и электричество; отменялась плата за все это и с государственных учреждений и предприятий; а уже декретом 25 августа 1921 г. устанавливается плата за воду, канализацию, электричество, газ, трамвай, бани, прачечные и всякие другие коммунальные услуги, при чем платят и государственные учреждения, и предприятия за себя и за своих рабочих и служащих. Точно так же декрет 20 октября устанавливает взимание платы за помещения и занимаемые ими участки земли (С. У. 70—560). Еще и раньше декретом С. Н. К. от 9 июля 1921 г. установлена была платность перевозок по железным дорогам всех пассажиров и всяческого груза; лишь за некоторые определенные и весьма ограниченные группы лиц платила казна (ст. 3) [2]). Почти одновременно

---

[1]) Декрет 22 ноября и инструкция к нему С. Т. О. 5 дек. С. У. 78—658 и 79—665.

[2]) О значении этого для транспорта и вообще об отражении на нем новой экономической политики у В. Фомина (Библиотека экономической жизни), «Пятилетие советского транспорта», стр. 19.

декретом 18 июля 1921 г. введена была оплата почтовых и телеграфных операций, по отношению к которым декреты 25 марта и 23 декабря 1920 г. устанавливали бесплатность. И вообще, как говорилось в наказе о проведении новой экономической политики, признана была необходимость принятия всяких мер к обратному приливу денег в кассу государства, «исходя из принципа, что в области народного хозяйства государство, при данном состоянии своих государственных рессурсов, никаких хозяйственных услуг никому даром оказывать не может (ст. 11)».

Само собой разумеется, что введение платности существенно меняет прожиточный минимум и должно было отразиться на тарифе, на новых ставках заработной платы [1]). Последняя являлась одной из главных составных частей издержек производства.

Если введение платности государственных и коммунальных услуг знаменует значительное расширение сферы денежного хозяйства, то оно особенно наглядно сказывается в налоговой области. Мы видим, как в период военного коммунизма отмирала система денежных налогов. Продналог оставался основной статьей государственного дохода, который получался с крестьянства. Не было основания не распространять налоги на другие группы населения, поскольку в связи с открытием вольного рынка и они получают известную возможность индивидуального накопления. Первым симптомом этого рода было восстановление промыслового налога, который по декрету 26 июля 1921 г. (С. У. 56-354) должен был взиматься со всех ненационализированных торговых и промышленных предприятий. Тот же процесс известной денационализации и создания вольного внутреннего рынка приводит к восстановлению акцизов—прежде всего с табачных и гильзовых изделий (декрет 21 ноября 1921 г. [2]). В 1921 г. во второе полугодие делаются первые

---

[1]) Ср. статью Ф. Маркузон, «Заработная плата» в сборн. «Экономической Жизни»—«Народное хозяйство России за 1921 г.»

[2]) Ср. статью Меньшикова, «Налоги и налоговая политика Советской власти» в сборнике «На новых путях», т. II, стр. 129; «Н. К. Ф. 1917—1922 г.» ст. «Налоги», стр. 81.

шаги в этом направлении; в 1922 г. налоговое законодательство представляет весьма значительную часть общего законодательства, в чем можно убедиться, перелистав «Собрание Узаконений» за этот год. Но уже осенью 1921 г. оказывается необходимым иметь целый кадр опытных работников и специалистов налогового дела, и декрет С. Н. К. от 19 сентября признает эту работу ударной и постановляет вернуть к ней подготовленных и опытных лиц из других ведомств и учреждений—даже из красной армии.

Другой чрезвычайно важной мерой в этом отношении было установление местных средств, как неизбежное последствие финансовой децентрализации, без которой всякая другая децентрализация оставалась бы довольно призрачной. Принципиально этот вопрос был разрешен декретом 22 августа 1921 г. С одной стороны, здесь устанавливается отчисление от промыслового и других прямых государственных налогов, а затем предлагается Н. К. Ф. и Н. К. В. Д. выработать и список налогов, которые могут быть взимаемы местами в свою пользу. Кроме того, губисполкомам предоставлялось создавать особые фонды в размере 5% всех сметных расходов для сверхсметных кредитов. Эти средства распределялись губернскими с'ездами между городскими советами, губ.-и уисполкомами, а последними между волисполкомами и сельскими советами.

Все эти законодательные мероприятия показывают одно—до какой степени денежное хозяйство еще не было изжито, насколько, напротив того, приходилось в атмосфере его и жить, и осуществлять производство, обмен и распределение и насколько невозможно было рассматривать финансовый аппарат, лишь как кассу взаимных расчетов. Оказывается необходимой особая финансовая политика, хотя бы состояние финансов и было отражением экономики. Это необходимо тем более, что русское народное хозяйство не может быть изолировано от мирового. Но участие в этом мировом обороте, помимо других условий, требует и некоторой валютной устойчивости. Правда, Россия обладает товарами и материальными ценностями, которые тоже имеют валютное значение: лес и лен, кожа и пушнина, платина и марганец и

многое другое из животного и растительного сырья и минеральных запасов—все это она может использовать для товарообмена на иностранном рынке, не говоря пока о хлебе в голодный 1921 г., о нефти и многих других ее богатствах. Правда, с другой стороны, что «валютный хаос», это наследие войны, охватывает и другие страны Европы и внеевропейского мира. Но все это не устраняет крайней необходимости именно финансового оздоровления, мероприятий против стремительного падения ценности денег и именно в условиях новой экономической политики, против стихийно растущей эмиссии [1]).

Конечно, все-таки корень вопроса лежит в под'еме производительных сил, но даже для того, чтобы достигнуть этого под'ема, нужно научиться жить по средствам.

Общая программа финансовой политики дана была в декрете В. Ц. И. К. «О мерах к упорядочению финансового хозяйства» 10 окт. 1921 г. (С. У. 69—550) [2]).

Здесь прежде всего указывается на новое положение Н. К. Ф. которое, однако, недостаточно усвоено, и В. Ц. И. К. не может не учесть того обстоятельства, что «за истекшее революционное трехлетие во всех советских учреждениях и предприятиях укрепился взгляд на деятельность Н. К. Ф., как деятельность учреждения, в значительной части отжившего и подлежащего ликвидации». Между тем «отныне интересы народной казны возводятся на степень интересов высшего государственного порядка, а всемерная охрана этих интересов составляет обязанность каждого советского учреждения, предприятия и каждого должностного лица» и, в частности Н. К. Ф., становится специально на страже этих интересов (ст. 3). На Н. К. Ф. возлагается и постоянное наблюдение за бюджетной дисциплиной.

Таким образом В. Ц. И. К. требует нового отношения к финансовому, в частности бюджетному вопросу. Существующий порядок совершенно неудовлетворителен. Бюджет односторо-

---

[1]) См. таблицу эмиссии 1921 г. и 4-х месяцев 1922 г. у Г. Я. Сокольникова, «Задачи финансовой политики», стр. 48.

[2]) Ср. ст. Н. Силина, «Денежное обращение»—«На новых путях», т. III, стр. 154 и сл.

нен; в нем отсутствует сколько-нибудь развитая доходная смета; сметные исчисления слабо обоснованы; сметы по ведомствам составлены с опозданием и преувеличены; нет надлежащей бюджетной дисциплины. Все это отражает привычный взгляд на финансы, как на пережиток, который в ближайшее же время будет сдан в архив; всему этому должен быть положен конец. В. Ц. И. К. выставляет ряд и более конкретных требований в смысле сокращения эмиссии, развития необходимых для улучшения государственного хозяйства банковых операций, сокращения расходов, даже если это приводит к временному ущербу для учреждений и предприятий неударных. В основу сметных исчислений должны быть положены известные планы и программы. Требуя своевременного составления и представления бюджета, В. Ц. И. К. в то же время возвращался к установленному в конституции порядку, к отмене об'единения общегосударственного и местного бюджета, которое не могло сохраниться при установлении финансовой децентрализации. Наконец, так как реально до сих пор бюджет во В. Ц. И. К. не мог рассматриваться, а лишь утверждался, и это не соответствовало самому смыслу его бюджетных полномочий, то предполагалось учреждение в составе из его членов особой бюджетной комиссии, которая должна была рассматривать и сметы, и общий бюджет и вообще наблюдать за постановкой сметно-бюджетного дела, представляя в этом смысле как бы высшую над Н. К. Ф. инстанцию.

Таким образом, здесь давалась как бы новая ориентация финансово-экономической политики, не в смысле даже каких-нибудь новых положений — большинство из них, как можно было видеть, признавалось советским законодательством и ранее,—а в смысле нового и усиленного утверждения их важности. Область Н. К. Ф. стала ударной, и место его в новой экономике можно было сравнить с местом, которое занимал в период военного коммунизма и государственного снабжения Наркомпрод. И если в начале советского строя Н. К. Ф. заслоняется В. С. Н. Х., то теперь, когда задачи последнего значительно сузились, и он стал своего рода наркоматом промышленности, Н. К. Ф. получил, как орган финансирующий, первостепенное влияние в сфере промышленно-

сти, в особенности со времени учреждения Госбанка [1]). Соответственно изменяется и деятельность Н. К. Ф.: она идет по трем основным руслам—валютному, налоговому и бюджетному, между которыми, однако, устанавливается общая связь.

В исполнение этой программы и был издан одновременно (10 октября) декрет В. Ц. И. К. о порядке составления смет доходов и расходов на 1922 г. и открытия временных кредитов. При этом новые бюджетные правила издавались, как сказано во вступлении к декрету, «в целях согласования государственного бюджета хозяйства Р. С. Ф. С. Р. с общим направлением нового курса в экономической политике». В отличие от прежних правил они отличаются сравнительной краткостью, обращая внимание лишь на главные, с точки зрения обще-экономической, элементы бюджета. Н. К. Ф. должен прежде всего определять размеры денежных средств, которыми может располагать государство на 1922 г., и размеры предстоящей эмиссии. С другой стороны, Н. К. Ф. с Р. К. И. и с заключением Госплана составляют примерный план распределения этой суммы между различными наркоматами по их сметам и сверх того выделяют сумму, которая остается неразделенной и должна итти на покрытие сверхсметных кредитов. Этим создавался резервный фонд для подобных кредитов, борьба с которыми не могла все же их устранить, в особенности при удлинении бюджетного периода на годичный срок (с 1920 г.).

Таким образом, основное задание заключалось в приспособлении расходов к доходам. Это было только последовательно, раз правила говорили об «исключительной и самой крайней необходимости» пересмотра и сокращения штатов, и плановых и программных предположений. Новым было требование при составлении сметы вносить лишь кредиты, основанные на штатах, тарифах и утвержденных планах и программах деятельности, при чем проверка соответствия с

---

[1]) Положение о Госбанке, ст. 29. Ср. «Государственный банк Р.С.Ф.С.Р.»—отчет за первый год деятельности, стр. 50. О значении Госбанка для финансирования торговли—И. Ходоров, «Кредитование торговли» в сборн. «На новых путях», т. I, стр. 289.

ними данных испрашиваемых кредитов возлагалась на Н. К. Ф. и Р. К. И. Здесь устранялась возможность новых расходов, которые не имеют под собой надлежащего юридического титула — зло, на которое так жаловались и во Франции, и в Бельгии, и в Италии, против которого в Англии ввели ограничение бюджетной инициативы отдельных членов палаты. Но в то же время смета должна охватывать кредиты на все без исключения потребности, если от этих расходов не было сознательного отказа. Невнесение их не могло останавливать действие наличных законоположений.

Правила установляют упрощенный способ подготовки на местах сметных материалов, сосредоточивая эту работу в губисполкомах, которые могут срочно запрашивать уездные органы, и привлекая к ней губэкономсовещания, учрежденные летом 1921 г. В целях упрощения отменялось и выделение из общей росписи и из смет оборотных доходов и расходов, и требовалось лишь «приблизительное обоснование» испрашиваемых расходов и предполагаемых доходов.

Такая же упрощенность устанавливается и в отношении исполнения смет. На случай, если бюджет на 1922 г. не будет утвержден к сроку, должны быть составлены временные кассовые расписания на январь-апрель, при чем ни одна ведомственная смета не должна превышать соответственных сметных назначений на 1921 г. Однако, если таким образом теперь на 4 месяца мог быть установлен кредит, достаточный ранее для 12 месяцев, то эта поправка далеко не уравновешивала падения ценности денег. Отступление от жесткой бюджетной дисциплины проявлялось и в праве губисполкомов расходовать 5% сметы на губернию по своему усмотрению, лишь доводя об этом до сведения центральной власти, а также в некотором расширении прав передвижения кредита в пределах одного и того же параграфа—оно было предоставлено и местным распорядителям.

Наконец, правила подтверждают выделение местного бюджета, перечисляя, правда, в общих выражениях, расходы, имеющие местный характер. В этом отношении должен быть не только восстановлен порядок, существовавший до 1920 г.

но и реально проведена известная самостоятельность местного бюджета.

На первый взгляд правила 10 октября кажутся даже более снисходительными в смысле бюджетной дисциплины, чем особенно столь подробные правила составления сметы на июль—декабрь 1919 г.—странное явление после таких энергичных призывов к упорядочению бюджета, к признанию важности всей этой области.

Но это лишь видимость. Значение реальной бюджетной дисциплины в чрезвычайной степени возросло. Из условности, которая казалась в годы военного коммунизма пережитком дореволюционного строя, она обратилась в повелительную необходимость. И если требовалось меньше по внешности, то по существу—гораздо больше и серьезнее. И прежде всего новая программа сводилась к требованию реальной экономии и действительного учета.

Наконец, при осознании невозможности выражать реальные расходы и доходы в советских дензнаках и при переходе к жесткой эмиссии [1]), переходе, который предполагался к осуществлению в ближайшие же месяцы, явилась необходимость перевести и самый бюджет на твердое исчисление. Утвержденная финансовой комиссией С. Н. К. инструкция наркоматам от 5 ноября о порядке составления смет на 1922 г. предлагает все эти сметы, как расходные, так и приходные, составлять в довоенных рублях, исходя из того, что средняя рыночная цена всех предметов в октябре 1921 г. была в 60.000 раз больше, чем в 1913 г., при выражении ее в советских дензнаках. Это не было золотое исчисление, так как цена золота увеличилась лишь в 40.000 раз [2]). Замечательно, что, вопреки правилам 10 октября, здесь опять предлагалось разделить прямые и оборотные доходы и расходы [3]).

---

[1]) Ср. об'яснительную записку о Н. К. Ф. к росписи на январь—сентябрь 1922 г., стр. 13. Сумма эмиссии в золотой валюте была определена в 230 мил. руб.

[2]) Роспись на январь—сентябрь 1922, приложение, стр. 11.

[3]) Циркуляр Н. К. Ф. всем наркоматам и центральным ведомствам, составляющим финансовые сметы от 12 ноября 1921 г. о составлении смет на январь—сентябрь 1922 г., предлагая руководиться правилами 10 октября и постановлением С. Н. К. от 6 ноября 1921 г., вместе с тем выделял отдельные статьи сметных правил 24 мая 1919 г., которые не по-

Наконец постановлением С. Н. К. от 22 ноября устанавливалась предельная сумма бюджета на январь—сентябрь 1922 г. в 1.403 мил. довоенных рублей, при чем 882,7 мил. относилось к оборотным поступлениям и расходам, 180 — к натуральному снабжению рабочих из выручки от продналога и лишь 340,3 к прямым доходам и расходам. Сумма в 340,3 мил. распределялась между ведомствами, при чем сюда входили также резервный фонд Совнаркома для сверхсметных кредитов в размере 10 миллионов (2,94% от 340,3 мил.). и дотационный фонд в 13 мил. (3,82%).

Таким образом устанавливался твердый бюджет. Налоги, аренды и денежные поступления принимались по курсу на довоенные рубли, утверждаемые не реже раза в три месяца финансовой комиссией С. Н. К. Все расходы распределялись по четвертям года—здесь заключался зародыш будущих квартальных бюджетов.

Другая часть финансовой бюджетной программы была выполнена постановлением В. Ц. И. К. о бюджетной комиссии при В. Ц. И. К. Последняя несомненно представляла известную аналогию с бюджетными парламентскими комиссиями, которые играют такую большую роль (хотя бы во Франции); в нее поступали из С. Н. К. отдельные сметы и общегосударственный бюджет. Сметы распределяются между частными комиссиями, которые являются соответственными докладчиками: эти докладчики могут принимать участие в обсуждении смет еще в стадии рассмотрения последних Н. К. Ф., могут вызывать представителей ведомств для об'яснений и т. п. Со своей стороны, в комиссии участвуют наркомы финансов, Р. К. И. и заинтересованных наркоматов. Бюджетная комиссия рассматривает также и дополнительные и экстраординарные кредиты на расширение штатов и создание новых учреждений, а также на новые операции, превышающие 5.000 довоенных рублей по каждому параграфу сметы.

Бюджетная комиссия свободна в сокращениях, но если она предлагает увеличение расходов, то должна указать его

теряли силы (ст. 16—18, 22, 24, 27, 28). Одновременно здесь обращалось внимание на выделение заработной платы. Срок представления смет экономическим наркоматам был поставлен 1 декабря, а прочим 25 ноября.

источник. Постановления комиссии, конечно, не связывают В. Ц. И. К., но, несомненно, фактически, как правило, определяют его бюджетные решения, поскольку по поводу их не возникает принципиальных разногласий.

Наконец, одновременно с созданием местного бюджета, установленного декретами 22 августа и 10 декабря, были узаконены известные денежные источники, относящиеся к местным средствам. Сюда, помимо отчислений от государственного промыслового налога, был отнесен ряд налогов и сборов, взимаемых в городских поселениях и сельских местностях; некоторые из сборов (с заведений для потребления купаний и напитков, с промышленных садов и огородов и т. п.) были установлены, как общие, для города и деревни. Всякие иные налоги, кроме перечисленных, могли быть вводимы лишь по соглашению с Н. К. Ф. и Н. К. В. Д., как относительно существа, так и размера налога. Одновременно составлена была смета расходов, подлежащих отнесению на местные средства, разделяющиеся на рубрики: 1) расходы по содержанию общеадминистративных учреждений, 2) коммунальные, 3) по народному образованию, 4) по здравоохранению, 5) по земледелию. Сюда же входило содержание сельсоветов, в значительной степени содержание школ 1 и 2 ступеней, местных больниц, расходы по внутреннему землеустройству и т. п. Список мог пополняться по соглашению Н. К. Ф. с заинтересованным ведомством.

В общем это преимущественно,—но далеко не исключительно,—местные расходы, которые, употребляя терминологию, применявшуюся к нашему земству, можно было бы назвать «расходами на местные пользы и нужды». Эти списки местных расходов и доходов имели значение скорее первого опыта; нельзя заранее было определить, насколько все данные отрасли могли быть покрыты из этих средств и насколько нужно будет прибегать к пособиям из средств общегосударственных.

Вместе с тем прилагались и правила составления местных смет—губернских, уездных, волостных и городских. Сметы губернские утверждаются губернскими с'ездами и сообщаются лишь для сведения Н. К. В. Д. и Н. К. Ф.; с'езды

низших, чем губернские, единиц—губисполкомами. Распределение расходов производится губисполкомами и уисполкомами. Для покрытия дефицитов в распоряжение Н. К. Ф. отпускался особый фонд—из него могли выдаваться безпроцентные краткосрочные и долгосрочные ссуды местным органам.

Этим законом дается местным органам бюджетная самостоятельность, и здесь лежит принципиальное значение декрета 10 декабря. Он закладывает основу самостоятельного коммунального хозяйства.

Таким образом в конце 1921 г. наше финансово-бюджетное дело должно было стать на новый путь. Выбор этого пути получил полное одобрение на IX всероссийском с'езде советов. Этот с'езд был первым после перехода к новой экономической политике; он признал ее вполне своевременной и прошел под знаком особого внимания к хозяйственной, целесообразной постановке общей работы. Естественно, в его резолюциях и постановлениях [1]) большое место занимает Н. К. Ф. [2]). Впервые ему ставится задача—восстановление денежного обращения на основе золотой валюты путем сокращения, а впоследствии даже прекращения эмиссии и замены ее налогами [3]). В частности, с'езд одобрил систему твердого бюджета в золотом исчислении, переход к местному бюджету, признав необходимым введение в бюджет твердого фонда заработной платы. Самый бюджет на 1922 г. был утвержден с'ездом, чего раньше не делалось. Признавались достигнутые в этом бюджете успехи в смысле увеличения производительных кредитов за счет расходов на аппараты, и давались задания еще радикальнее пересмотреть бюджет в этом направлении. Бюджетная комиссия В. Ц. И. К. должна была не позднее 1 февраля созвать совещание из представителей мест для рассмотрения расходов и установления расписания их Н. К. Ф. Давалось поручение разработать порядок составления и исполнения общегосударственного бюджета и урегулировать местные бюджеты. Весьма важ-

---

[1]) С. У. 1922 г. № 4—5.

[2]) Ср. отчет Н. К. Ф. «Финансовая политика за декабрь 1920—декабрь 1921 г.» о бюджетной работе, стр. 66.

[3]) О денежном обращении в 1921 г. ст. Н. Деревенко в сборнике «Экономической Жизни»,—«Народное хозяйство России за 1921 г.», стр. 145.

ным было предоставление губисполкомам на текущий бюджетный период права передвигать кредиты до 10% по смете каждого ведомства, за исключением сметы Наркомзема. Последнее признавалось забронированным, что стояло в связи с общим отношением с'езда к задачам сельско-хозяйственным и к установлению связи деревни с городом,—задачам, острота которых так обнаружилась в голодном 1921 г. [1]).

Насколько осуществился этот новый бюджетный план, определявшийся переходом к новой экономической политике, лежащей в основе, между прочим, и современного бюджетного права?.. Несомненно, за 1922 г. многое сделано в области не только введения новых налогов, но и поступления их [2]), хотя прогрессирующий характер этих поступлений значительно все же умаляется падением советского рубля [3]). Во всяком случае денежные налоги становятся совершенно реальной частью доходного бюджета (43% прямых доходов), и можно даже поставить вопрос о замене продналога денежным,—мероприятие, которое еще недавно казалось явно утопическим.

Что касается эмиссии, то, несомненно, отношения между налоговыми и эмиссионными поступлениями стали более благоприятными. Если в 1921 г. они не составляли даже 1½%, то в январе 1922 г. они достигли почти 5%, а в июле стали свыше 16%. Успех, конечно, недостаточный, и если за 1921 г. выпущено было на 16 триллионов, то в январе 1922 г. пришлось выпустить на 12½ триллионов, а в феврале уже—на 18½. Эти выпуски сопровождались обесценением эмиссии, которое непрерывно шло до апреля, и только с мая реальная ценность ее начинает подыматься, при чем эмиссия за 1921 г. стоила 205 милл., январьская—24,5, февральская—18,2, мартовская—12,4, апрельская—11,9 и майская—16,9 [4]). Таким образом, ограничение эмиссионного хозяйства было произведено в меньшей степени, чем на это рассчитывали.

---

[1]) С. У. 1922, 5—46.

[2]) За январь 1922 г. всех государственных и местных налогов поступило на сумму около 80.000 руб. в денежных 1923 г., за весь 1921 г. их поступило несколько более—120.000.

[3]) Об этом в статье «Налоги» в сбор. «Народный Комиссариат Финансов 1917—1922», издание фин.-экон. бюро, стр. 89—90.

[4]) Н. К. Ф. 1917—1922, стр. 108.

В частности переход к золотому исчислению, произведенный в налоговой области, оказался преждевременным. Это исчисление, основанное на изменяющихся курсах Н. К. Ф., само сделалось одной из причин быстрого обесценения дензнаков. Получилось парадоксальное явление: преждевременный переход к золотому исчислению лишь задерживал постепенное восстановление правильного денежного обращения на основе золотой валюты. Поэтому декретом В. Ц. И. К. и С. Н. К. от 30 марта 1922 г. [1]) это исчисление отменялось, и возвращались к исчислению в советских дензнаках.

Все это сказалось и на бюджете: жесткий бюджет тоже оказался преждевременным. Он характеризовался огромным преобладанием оборотных расходов, т.-е. расходов, производимых путем междуведомственных расчетов, без уплаты наличными деньгами—они составляют 78%; но такой порядок был бы возможен лишь при гораздо более высоком развитии продукции государственных предприятий. В то же время здесь обнаружилось вообще весьма неудовлетворительная постановка учета как их продукции, так и получений, что особенно сказалось на бюджете В. С. Н. Х. [2]). Весьма сильно дали себя знать и последствия голода, и вызванные ими расходы не укладывались в рамки жесткого бюджета. Не получило осуществления и положение о бюджетной комиссии при В. Ц. И. К.—в связи с тем, что пришлось отказаться от предположенного бюджета; ее работы были временно приостановлены. Вместо нее проекты бюджета и сметы рассматривались в разных совещаниях, и главная работа переносилась в стадии, предшествовавшие прохождению через С. Н. К.

Словом, и здесь можно было говорить о преждевременности. Но опыт был весьма плодотворен. Он показал, какая еще большая работа должна быть выполнена всеми ведомствами, а особенно хозяйственными в области учета собственных рессурсов и потребностей и подготовки действительно правильного бюджета.

Эти причины и вызывают необходимость заменить же-

---

[1]) С. У. 26—310.

[2]) Ср. «Вестник Финансов» 1922 г. № 9,—«О главных основаниях пересмотра общегосударственного бюджета на январь—сентябрь 1922», п. а.

ский бюджет ориентировочным, каковой вводился на январь—сентябрь 1922 г. постановлением С. Н. К. от 18 апреля 1922 г. Общие же принципы бюджетной политики, выставленные на IX с'езде советов, были конкретизированы на X с'езде, в котором, по словам Д. П. Малютина, «мы имеем первый опыт построения государственной системы добывания материальных средств, нужных государственному организму, и строго планированного расходования их» [1]).

Новой в постановлениях IX с'езда между прочим, является идея областных средств на покрытие общеобластных нужд, очевидно в связи с созданием областных органов С. Т. О.— областных экономических совещаний—и с развитием экономического районирования.

Эти общие принципы остаются одной из основ не только бюджетной, но и хозяйственной политики [2]).

---

[1]) «Вестник Финансов», 1923, № 6, стр. 8.

[2]) А. Рыков, «Хозяйственное положение страны» (Библиотека «Экономической Жизни» № 1), стр. 23.

ГЛАВА III.

ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЙ БЮДЖЕТ Р. С. Ф. С. Р.

Установить точное содержание существующего бюджетного права Р. С. Ф. С. Р. представляет большие трудности. У нас не было какого-либо общего декрета о бюджете, и, как мы видим, сметные правила приурочивались к отдельным сметным периодам. Постоянно признавалось, что эти правила должны изменяться в соответствии с условиями, в которых создается данный бюджет. Если правила на июль—декабрь 1919 г. получили длительное значение, то это об'ясняется более всего тем, что после них долгое время не издавалось новых правил; строго же юридически они должны были иметь силу на указанный в них сметный период.

Здесь мы видим, насколько это законодательство носило текучий характер, правда, сохраняя некоторые общие принципы—недопущение бескредитных расходований, единства кассы и т. д. Однако для бюджетного права это недостаточно. Недостаточно и положений, высказанных в ст. 79—88 конституции, которые к тому же отчасти оказываются устаревшими. Далеко не вся бюджетная область регулировалась в общих постановлениях законодательных органов. Весьма большое место в ней занимают циркуляры Н. К. Ф. Наконец, первостепенное значение имеет сама бюджетная практика. Правда, она не всегда и не везде удовлетворяет принципиальным требованиям. В этом смысле борьба за соблюдение бюджетной дисциплины, на страже коей должны стоять и Н. К. Ф., и Н. К. Р.-К. И., продолжается до сих пор с

несомненным успехом, но все же она отнюдь не может считаться законченной.

Последние сметные правила об основании составления и рассмотрения финансовых смет ведомств и общегосударственных росписей на 1922—1923 г.г. были приняты 10 августа 1922 г. С. Н. К. Они должны были получить утверждение В. Ц. И. К., в соответствии с декретом В. Ц. И. К. 10 октября о порядке составления смет и росписи на 1922 г.

Такого утверждения, однако, не последовало. Тем не менее эти правила вошли в С. У. и Р. (77—961) и должны почитаться вступившими в силу [1]).

Некоторые изменения внесены в них постановлением С. Н. К. от 17 ноября 1922 г. о порядке составления ориентировочного бюджета. Самые правила о росписи 10 августа, однако, примыкают к постановлению С. Н. К. о бюджете 18 апреля того же года, которое не было опубликовано, и дополняет инструкцию по составлению и рассмотрению ориентировочного бюджета на 1922—1923 г.г. Н. К. Ф. и Р. К. И., изданную 21 августа 1922 г.

Конечно, никоим образом нельзя считать, чтобы этим исчерпывались нормы бюджетного права. Основные его принципы были высказаны гораздо раньше, в ряде предшествующих бюджетных правил, и, хотя многое в этих последних устарело, они сохраняют полную силу.

С другой стороны, несомненно, не получили законодательной санкции правила, регулирующие порядок исполнения общегосударственного бюджета, рассмотренные малым С. Н. К. 20 сентября 1922 г.

Здесь формально еще остаются положения, поскольку они в отдельности не отменены, принятые в сметных правилах 24 мая 1919 г.

Едва ли можно особенно сожалеть, что наше бюджетное право не вылилось в законченное и полное положение, законодательно утвержденное. Бюджетное право должно оформить финансово-экономическое содержание бюджета, а

---

[1]) В издании Н. К. Ф. «Составление бюджета на 1922 г.» они признаются постановлениями, вступившими в силу в отличие от других, которые представляют из себя только проекты. Стр. 17, 31, 32.

это содержание, как мы видим, за время советского строя подверглось существенным изменениям. И сейчас работа по бюджету, поставленная в 1921 г., далеко не закончена. Жесткий бюджет на 1922 г. оказался преждевременным. Можно опасаться, что оказались бы преждевременными и чрезмерно жесткие бюджетные правила. Если бы у нас вместе с другими кодексами, действующими и подготовляемыми, появился своего рода бюджетный кодекс, его постоянно приходилось бы менять. И в этой области советского права целесообразнее установить в законодательном порядке лишь принципы, дальнейшее же развитие их предоставить инструкциям Н. К. Ф., согласованным с заинтересованными ведомствами.

Сюда относилась прежде всего Р. К. И., которой предоставлялось в области подготовки и выполнения бюджета широкое участие. В настоящее время при совершившейся реорганизации соответственные функции Р. К. И. в значительной степени предоставлены самому Н. К. Ф. Но сюда должны быть часто привлекаемы и другие хозяйственные наркоматы, особенно В. С. Н. Х. и Н. К. П. С., столь заинтересованные в порядке финансирования промышленности и транспорта.

Обращаясь к существующему положению, мы видим, что бюджет у нас, как и повсюду, различается от смет отдельных ведомств, которые и составляют его элементы. Так, правила 10 августа носили заголовок: «О главных основаниях составления и рассмотрения финансовых смет ведомств и росписи общегосударственных доходов и расходов на 1922 — 1923 г.г.». То же самое в правилах 21 августа 1923 г., о сметах и росписи С. С. С. Р. Само собой разумеется, качества бюджета определяются прежде всего тем, насколько подготовлены отдельные сметы, и ответственность за эту подготовку не может ложиться исключительно на Н. К. Ф. Поэтому необходимо, чтобы должное внимание к бюджету было присуще всем ведомствам.

Самый бюджет имеет в настоящее время—в 1923 г.—в Р. С. Ф. С. Р. две формы. Прежде всего составляется годичный ориентировочный бюджет на полный бюджетный срок: на 1 января—1 октября 1922 г. и 1 октября 1922 г.—1 октября

1923 г. [1]). Этот бюджет является предварительным планом государственных доходов и расходов, основанных на исчислении общих платежных средств и рессурсов. Он должен был быть составлен в золотом или товарном исчислении — в последнем случае по общетоварному индексу Госплана [2]).

В расходной его части стоимость материалов исчисляется по рыночной цене и переводится на золото; также исчисляются и натуральные доходы.

Это золотое исчисление является, конечно, крупным достижением в оздоровлении денежного хозяйства Р. С. Ф. С. Р., тем более, что такое исчисление устанавливалось не по чисто-искусственным данным, как официальный курс золота, устанавливаемый Н. К. Ф. или котировальной комиссией (по декрету 25 августа 1922 г.), а по реальным рыночным ценам через товарный индекс, указывающий их среднее повышение по сравнению с довоенными ценами. Но этот курс может не совпадать с действительной стоимостью золота на международном рынке. Между тем расходы, вызванные платежами за границей, очевидно, должны быть выражены в этой действительной стоимости. Так же должны исчисляться поступления казны из общего золотого фонда—золото признается государственным имуществом, своего рода основным капиталом, и не входит в состав кассовых средств казны. Сюда относятся и доходы внешторга в валюте, полученные от продажи за границей его товаров. Такому исчислению могли бы подлежать вообще государственные валютные товары, как лен, пушнина. Но самое различие внутреннего и внешнего золотого курса вызывает, конечно, известные калькуляционные трудности.

Что касается до исчисления в товарных рублях, то по существу здесь имеется в виду такое же твердое исчисление. Самое понятие товарного рубля может привлекать, как даю-

---

[1]) Можно сравнить его и различные ориентировочные планы снабжения, напр., план топливоснабжения на 1922—1923 операционный год, принятый С. Т. О. 23 февраля 1923 г. (С. У. 16—206).

[2]) В постановлении С. Н. К. от 18 апреля 1922 г., ст. 12, устанавливалось исчисление в реальных (довоенных золотых рублях); в постановлении С. Н. К. от 10 августа 1922 г.—в реальных золотых современных рублях; в постановлении С. Н. К. от 17 ноября 1922 г.—в золотых и товарных рублях.

щее более непосредственное выражение товарных цен, минуя выражение их в золоте [1]).

Во всяком случае практическая возможность такого выражения весьма сомнительна [2]). С другой стороны, золотой рубль отражает в себе всю современную кон'юнктуру, денежную и товарную, и может считаться, несмотря на временные колебания и расхождение денежного и товарного рынка, наиболее универсальным мерилом. Индекс, сравнивающий современные цены с довоенными, все же исходит из цен, выраженных в золоте, поэтому наименование «товарные рубли» не заключает в себе реальнаго противопоставления рублю золотому [3]). Что касается до условности, то известная условность всегда присуща твердому исчислению при наличии бумажной обесцененной и далее обесцениваемой валюты.

Остается, конечно, известная суб'ективность в выборе индекса. У нас имеются индекс госплана, индексы кон'юнктурного института, бюджетный, и едва ли может быть индекс абсолютно-бесспорный [4]). Но здесь уже дело государственной власти выбрать мерило, наименее спорное. Наиболее подходящим для этого учреждения является Госплан. Во всяком случае, этот переход к золотому исчислению [5]) тем более

---

[1]) Критика этого взгляда у Г. Сокольникова, «Товарный индекс или товарный рубль»—«Вестник Финансов» 15 декабря 1922 г. № 43, стр. 4. С точки зрения марксизма в условиях современного денежного хозяйства такое непосредственное выражение товарных цен является утопичным. Маркс, «Капитал», т. I (изд. Поповой), стр. 47. т. III, ч. I (К. Маркс и Ф. Энгельс, собрание сочинений, т. VI), стр. 304. Гильфердинг, «Финансовый капитал», стр. 28.

[2]) Ср. Н. Д. Кондратьев, «Условия образования и движения товарных цен»—в сборнике «На новых путях», т. I, стр. 34.

[3]) Этим нисколько не исключается то обстоятельство, что покупная цена золота изменялась по сравнению с довоенной, и что вообще кривые движения их далеко не параллельны. Очень наглядны диаграммы, помещенные в «Wirtschaft und Statistik» 31 October 1922, S. 686. Ср. Киселев, «Товарный и золотой индекс на заграничном рынке».—«Вест. Фин.» 1922 г. № 36, стр. 19. «Денежные курсы и товарные цены» Н. Н. Деревенко и В. Н. Якушкина (1920—1923).

[4]) Н. Д. Кондратьев, «На новых путях», т. I, стр. 26. Helferich. «Das Geld», S. 575. Чрезвычайно интересны выводы у Irving Fisher, The Making of Index Numbers—ср. ст. Snyder The American Economic Review v. 13, № 3, p. 418.

[5]) Ему вполне соответствует введение банкнот (червонцев), устойчивость которых явилась одним из важнейших достижений финансовой политики. Здесь, между прочим, уже явственно имеется золотое, а не товарное исчисление.

заслуживает внимания, что его мы не находим долгое время во многих странах с падающей валютой, прежде всего в Германии, где новое валютное законодательство все было сосредоточено на защите марки от конкуренции иностранной валюты [1]).

То же самое можно сказать и об Австрии, где в настоящее время, лишь благодаря финансовому контролю Антанты и основанию нового эмиссионного банка, достигнута известная стабилизация кроны [2]).

Этот ориентировочный бюджет должен, согласно ст. 13 постановления С. Н. К. от 18 апреля 1922 г., являться основой бюджетов, подлежащих уже непосредственному исполнению, так называемых квартальных бюджетов, приуроченных к четвертям года, выраженных в советских рублях с учетом возможного дальнейшего понижения курса. Постановлением С. Н. К. от 6 сентября 1922 г. о составлении общегосударственного бюджета на 1922—1923 г. [3]) общая сумма расходов (исчисленная в 1½ миллиарда) подлежит разделению между четырьмя кварталами в целях обеспечения непрерывности стабилизации рубля. Однако этой целью не может ограничиться составление квартального бюджета. Ориентировочный бюджет на год не учитывает целого ряда возможных непредвиденных обстоятельств (влияние неурожая, новые трудности в снабжении топливом и сырьем государственной промышленности, неизбежность расширения или сокращения штатов и т. д.). Поэтому отступления квартального бюджета от ориентировочного бюджета неизбежны, и правила 17 ноября их предполагают, но предлагают лишь мотивировать их в об'ясни-

---

[1]) См. германский бюджетный закон 31 декабря 1922 г.—«Finanzarchiv» 1923, B. I. S. 201. Косвенный намек на возможность изменений исчислений в связи с валютными колебаниями содержится и здесь S. 10. Ср. об'яснительную записку—там же,—S. 231. Ср. Moeller, «Zur Frage der Geldreform in Deutschland» в Weltwirtschaftliches Archiv». B. 19 H. 2, S. 250.

[2]) То же самое мы видим и в польском бюджете. Бюджетный дефицит об'ясняется между прочим тем, что налоги собирались в обесцененной валюте. Министр финансов Грабский в начале 1923 г. выступил с планом оздоровления бюджета, рассчитанным на 3 года. В бюджете предполагается ввести особую единицу исчисления золота, основанную на индексе оптовых цен.

[3]) С. У., 57—125.

тельных записках. Конечно, сокращение штатов, поскольку вообще представляется желательным довести расходы по личному составу до минимума, таких особых об'яснений не требуют. Циркуляр Н. К. Ф. и Н. К. Р. К. И. от 21 августа 1922 г. о квартальном бюджете на октябрь—декабрь 1922 г. предлагал исключить из него поставленные в росписи и уже произведенные расходы единовременного и сезонного характера и расходы, которые в течение квартала июль—сентябрь должны прекратиться вследствие прекращения действия узаконений, на которых означенные кредиты основаны; в то же время он допускает прибавку кредитов, необходимых для удовлетворения новых бесспорных расходов единовременного и сезонного характера и т. п., а также вызываемых насущными потребностями в связи с реализацией урожая и другими хозяйственными операциями крупного государственного значения.

Квартальный бюджет в свою очередь делится на месячные сроки, на которые выдаются ведомствам средства. В 1923 г., повидимому, самая роль квартальных бюджетов переходит к месячным финансовым планам. Хотя формально эти бюджеты не отменены [1]), но на 1 апреля—1 июля его уже не было составлено. Для «жесткого бюджета» даже трехмесячный период оказывается слишком продолжительным и недостаточно предупреждает сверхместные кредиты. Кроме того, пересмотр по месяцам дает возможность более планомерных сокращений в бюджете, которые являются одной из основ современной финансовой политики. Здесь все зависит от опыта и не имеет смысла давать априорных категорических решений. Но самая наличность ориентировочного бюджета представляется неизбежной, пока не настанет некоторое валютное оздоровление, и не пройдет необходимость в той беспощадной экономии, которая поражает самые бесспорные интересы общественной жизни.

---

[1]) Они были подтверждены в резолюции X с'езда советов по докладу Н. К. Ф: «С'езд обязует Н. К. Ф. заканчивать составление квартальных бюджетов перед началом соответственного квартала».—Декрет С. Н. К. об открытии кредитов на январь 1923 г. от 26 дек. 1922 г. (С. У., 1—14) постановляет: «Впредь до утверждения бюджета на квартал январь—март 1923 г. необходимые кредиты на январь того же года открыть посредством временных расходных расписаний».

Ориентировочный бюджет есть признак некоторой бюджетной патологии, но признание болезни есть путь к ее излечению. Только это признание не должно переходить в бюджетную панику, весьма опасную прежде всего для народного хозяйства, т.-е. основы всякого бюджета. Люди, охваченные ею, начинают думать только о сегодняшнем дне и сокращают такие расходы, которые, если их во время не сделать, удесетеряются.

В настоящее время сроком начала и конца бюджетного года является 1 октября. В 1918—1919 г.г. у нас бюджеты составлялись на полгода (январь—июнь и июль—сентябрь), в 1920 г. и 1921 г. на полный календарный год, а в 1922 г.— с 1 января по 1 октября, от которого и начал исчисляться следующий 12-месячный бюджетный год [1]). Несовпадение бюджетного и календарного года весьма обычно. Так, в Англии с 1854 г. он установлен с 1 апреля, к каковому перешли также Пруссия и Германия; Румыния, Соединенные Штаты и Япония считают его с 1 июля. В России бюджетный год должен исчисляться в реальной зависимости от года сельскохозяйственного, от времени урожая и его реализации. Даже и при росте городов и промышленности, который шел столь быстрым темпом с последних десятилетий XIX века, влияние урожая на всю хозяйственную жизнь, на потребление населения остается господствующим. Тем более это видно после войны, когда город и промышленность пострадали в большей степени, чем деревня и сельское хозяйство, и когда первоочередным заданием признается хозяйственное соединение города с деревней. С этой стороны срок 1 октября нового стиля в общем представляется вполне целесообразным, совпадая с концом сельско-хозяйственного сезона и с реализацией урожая [2]). Разумеется, и начало подготовки бюджета должно быть согласовано с этим сроком.

---

[1]) Во Франции переход от квартальных бюджетов военного времени на годичные произошел уже в 1918 г., но лишь для общего, а не чрезвычайного.

[2]) О значении этого срока для хозяйственного, в частности продовольственного плана, у Г. М. Кржижановского, «Хозяйственные проблемы Р. С. Ф. С. Р. и работы Госплана», I, стр. 36.

Разделение единого бюджета на обыкновенный и чрезвычайный у нас исчезло, и не было бы никакого основания его вновь вводить. Чрезвычайный бюджет является лишь психологическим средством проводить в облегченном порядке огромные кредиты, особенно по военному и морскому ведомству, и несколько затушевывать образующийся таким путем дефицит. Он имеет еще смысл во время войны, когда действительно эти чрезвычайные расходы становятся гораздо более важными, чем обычные, и требуют особых источников своего покрытия; во время мира он безполезен и обманчив [1]).

Обращаясь к самому бюджету и к сметам, из которых он составляется, мы прежде всего сталкиваемся с вопросом о его подробности, о рубриках, на которые он распадется [2]). Это—вопрос о правильной бюджетной классификации и номенклатуре доходов и особенно расходов. И здесь можно видеть, как политическая постановка уступает место чисто технической,—политическая, ибо большая или меньшая специализация бюджета связана с более или менее детальным рассмотрением и вотированием его в палате, в которой проявляются в большей или меньшей степени права и политический удельный вес палаты. Так, в 1817 г. во Франции было установлено голосование по министерствам, в 1827—по отделениям, в 1831, после июльской революции,—по главам, т.-е. постепенно по все более мелким подразделениям; в 1852 г., после Наполеоновского переворота, опять вернулись к голосованию по министерствам, в 1861—по отделениям и в 1869, в эпоху либеральных реформ—по главам [3]). Ограниченность бюджетных прав, государственной думы сказалась между прочим в вотировании по параграфам и номерам [4]).

---

[1]) Если во Франции бюджеты «обыкновенный» и «специальный» по закону 31 июля 1920 г. разделены, то это об'ясняется тем, что последний должен покрываться за счет германских платежей. См. у В. Н. Твердохлебова, «Новейшие финансовые проблемы», стр. 22 а также 25 (о германском бюджете).

[2]) Нитти считает технически весьма совершенным разделение итальянского бюджета—«Scienza delle finanze», ed. 1903, p. 768.

[3]) Штурм, «Бюджет», стр. 258. Ср. Gneist, «Gesetz und Budget», S. 174; Alix, «Traité élementaire de science des finances», p. 128.

[4]) Котляревский, «Юридические предпосылки русских основных законов», стр. 77.

В условиях советского строя этот политический момент пропадает, ибо бюджет вообще не есть сцена столкновения враждующих или просто спорящих политических сил. Остается лишь проблема целесообразной классификации доходов и расходов, ставящая рамки распорядителям кредитов, но не связывающая их по рукам и по ногам. Кроме того, классификация должна соответствовать реальным экономическим группировкам.

С этой стороны наша классификация и номенклатура смет различных ведомств до сих пор не является окончательно установленной. В частности номенклатура, принятая при составлении смет для твердого бюджета на 1 января 1922 г., уже была изменена в том смысле, что во всех ведомствах выделены в особые самостоятельные параграфы кредиты на заработную плату рабочим и служащим, а также на их социальное страхование. Выделение заработной платы об'ясняется тем, что по этой статье накопилась большая задолженность, которая подлежала быстрейшей ликвидации [1]). Расходы эти весьма значительны: в ориентировочном бюджете на 1922 г. вместе с расходами по социальному страхованию они составляли почти 25% общей суммы расхода.

Самая классификация бюджета основана на двояком признаке: на связи с отдельными ведомствами и отдельными отраслями расходов. Последние отрасли соответствуют отделам, которые заключают в себе различные ведомства. Так, XII отдел бюджета охватывает государственную оборону: сюда входят военное и морское ведомство. В отдел II входит общее внутреннее управление—входит Н. К. В. Д., Наркомнац, Наркомтруд. С другой стороны, смета отдельного ведомства может разделяться между несколькими отделами. Так, поскольку все ведомства несут расходы по социальному страхованию, они входят частью своей сметы в VII отдел—социального обеспечения. Естественно целиком в этот отдел попадает смета Наркомсобеза. Наркомздрав относится к

---

[1]) В связи с этим находилось создание по декрету С. Н. К. от 28-го января 1922 г. комиссии по фондам заработной платы (Цефонда). Ср. декрет С. Н. К. от 8 марта 1922 г. о фондах заработной платы—«Сборник декретов и распоряжений по финансам», т. V, стр. 411.

VI отделу «здравоохранения и ветеринарии»; но поскольку у него есть научные отделения, он попадает в V отдел—просвещения, науки и искусства, как и военное и морское ведомства. Для примера приводим номенклатуру сметы расходов по Н. К. П. С. Главная часть сметы приходится по отделу транспорта и средств связи. Сюда относятся следующие главы, разделяющиеся на параграфы: Глава 1—центральные учреждения: § 1 заработная плата и § 2 канцелярские, хозяйственные и прочие расходы. Глава II—местные учреждения: §§ 3 и 4 те же, что в главе I. Глава III—общие расходы по ведомству: § 5—профессиональное образование, § 6—издательство, § 7—разные расходы. Глава IV—расходы по содержанию речных путей сообщения (§ 8), порты (§ 9) и шоссейные дороги (§ 10). Глава V—эксплоатационные расходы: § 11—эксплоатация железных дорог, § 12—речного торгового флота, § 13—морского торгового флота. Глава VI—государственные сооружения: § 14—новые работы и подвижной состав, усиление оборудований. Глава VII—оборотные капиталы: § 15—образование оборотных капиталов транспортных предприятий. Далее § 16—отчисление на социальное страхование относится к отделу VII (социальное обеспечение) и § 17—беспроцентные ссуды и пособия на покрытие дефицитов к отделу XV (общие и особые фонды, ссуды и пособия).

Параграфы разделяются на статьи. Так, § 11 заключает в себе 29 статей, из которых 28 соответствуют отдельным железным дорогам. В каждой статье по ж. д. выделяется заработная плата и общие расходы.

Классификация государственных доходов более проста. Здесь отдел соответствует различным типам государственных доходов: прямые налоги, косвенные налоги, пошлины, транспорт и средства связи, государственные имущества, государственные предприятия торгово-промышленного и кредитного характера, возмещение государственных доходов, доходы разного рода, кредитные операции. Каждый отдел распадается на параграфы, соответствующие отдельным налогам или другим доходам. Так, отдел II включает §§ 9—18: сборы с питей, доход сахарный, чайный, спичечный, табачный, папиросный, соляной, нефтяной, свечной, текстильный, та-

моженный. Параграфы разделяются на статьи, соответствующие более узким разновидностям дохода (налоги с вин, спирта, пива, дрожжей).

Эта классификация могла бы быть целесообразно изменена в том смысле, чтобы явственно выделились государственные доходы от промышленности, торговли, сельского хозяйства, кредитных операций и т. п. Вместе с тем, так как значительное место среди ведомственных доходов и расходов занимают операционные, а с 1920 г. была установлена бесплатность снабжения и услуг, при которой взаимные ведомственные расчеты стушевались [1]), то выяснение в этом смысле деления расходов по предмету их назначения представляет до сих пор большие трудности, а вместе с этим и построение вполне рациональной классификации расходов. Достоинство последней и должно заключаться в том, что она не только дает наглядный образ государственных доходов и расходов, но и выявляет их народно-хозяйственный смысл.

Что касается специализации бюджетных вотумов Совнаркома или В. Ц. И. К., то здесь не установлено никаких правил, предлагающих вотировать по отделам, параграфам или статьям. Это целиком зависит от самих учреждений, как от них зависит принимать ли проекты декретов en bloc или подвергать их постатейному чтению. На практике в С. Н. К. голосуют по отдельным параграфам, а если есть разногласия—то и по статьям.

Обращаясь к порядку составления смет и сведения их в единую государственную роспись доходов и расходов, можно констатировать некоторые основные правила, которыми должны руководствоваться здесь соответствующие учреждения.

а) В сметы и бюджеты должны входить все доходы и расходы государства. По статье 7 правил 10 августа 1921 г., в целях возможно правильного отражения государственным бюджетом государственного хозяйства, в доходную часть бюджета включается поступление продналога и трудгужна-

[1]) При этом в смету ведомств не требовалось уже вносить сумм на платежа Н. К. П. С. за перевозки, В. С. Н. Х. за топливо и т. д.

лога, выраженные в денежной оценке поступающих продуктов по продналогу и производимых перевозок по трудгужналогу, при чем в расходной части бюджета должны быть помещены все те затраты, утраты и иные издержки, связанные с взыманием означенных натуральных налогов и их распределением. Эта статья с переходом к единому сельскохозяйственному налогу и отменой продналога и трудгужналога отчасти теряет свое непосредственное значение, но общий принцип остается в полной силе.

б) Отсюда следует, что всякого рода доходы и расходы, связанные с предприятиями, перешедшими на хозяйственный расчет, должны быть учтены в бюджете. Согласно постановлению 18 апреля 1922 г., все расходы по содержанию промышленных предприятий и доходы с таких предприятий, не находящихся целиком на госснабжении (как военная промышленность), исчисляются и вносятся в бюджет в виде сальдо [1]). Сюда относятся и все операции Н. К. В. Т. по внешней торговле: расходы и доходы, полученные им, как предприятием торгово-оперативным. Поскольку он остается учреждением регулирующим, он продолжает быть на госснабжении. Таможенные пошлины целиком поступают в доход казны.

Отпуск в кредит для образования средств промышленных предприятий, снятых с госбюджета, производится по смете Н. К. Ф. В таком же порядке должны учитываться и другие формы финансирования подобных предприятий: предоставления им основного капитала, оплата задолженности отдельных ведомств за продукцию и услуги, оказываемые им этими

---

[1]) Ср. ст. Г. Сокольникова, «О финансировании транспорта»— «Вест. Фин.» 1923 г. № 9, (особ. стр. 12—13) и Тохоцкого, «Финансирование Н. К. П. С. и сальдо-бюджет»—«В. Ф.» 1923 г., № 3, стр. 4. Идея такого бюджета-сальдо для транспорта была выдвинута Н. К. П. С. Если не в чистом своем виде, то просто как более свободная форма финансирования железных дорог и коммерческого транспорта с известным правом передвижения кредита, эта система имеет многое за себя. Это требует, с другой стороны, последовательного проведения платности ж. д. и водных перевозок. Ср. ст. Бернштейн-Когана. «Финансовый кризис ж. д. и тарифный вопрос» в издании Госплана «Хозяйственное строительство», в. II, стр. 25; Г. М. Кржижановский, «Хозяйственные проблемы», в. I, стр. 62; В. Фомин, «Пятилетие советского транспорта», стр. 38.

предприятиями и т. д., (напр., за электрическую энергию, за транспорт и т. п.). В доход же по ним зачисляется их обложение. Принципы ясны, но проведение их в жизнь и порядок учета средств, предоставляемых предприятиям на хозрасчете, как и самый порядок финансирования последних, до сих пор точно не установлен. Здесь в нашем законодательстве есть несомненно пробел, который должен быть заполнен с достаточным вниманием к бюджетной дисциплине и в то же время с бережным отношением к интересам промышленности [1]).

Но это уже касается одного из капитальных вопросов народного хозяйства—о финансировании промышленности [2]).

в) Все сметные предположения должны основываться на установленных штатах, тарифах, планах и вообще дей-

---

[1]) В тезисах относительно смет В. С. Н. Х. («Составление бюджета на 1922—1923 г.», ст. 43) и общегосударственного бюджета, принятых финпланом Н. К. Ф., предполагалось, что бюджет В. С. Н. Х. должен состоять из двух частей: 1) для учреждений и предприятий на госснабжении и 2) для учреждений на хозрасчете. Относительно последних должны быть составлены по отдельным об'единениям: а) начинательные балансы; б) состояние счетов на последний месяц; в) производственные и финансовые сметы по об'единению, с указанием, какая часть относится за счет заказов ведомств и какая к сбыту на вольном рынке. Таким образом получается общий сводный баланс для учреждений и предприятий на госснабжении и на хозрасчете, при чем вторая часть его имеет ориентировочное значение: — это скорее приложение к смете, чем ее необходимой части.

Ср. заключения соединенного заседания бюджетной комиссии при Н. К. Ф. и финансовой секции Госплана о невозможности в 1922 г. включить по хозяйственным наркоматам лишь сальдо—это, однако, в будущем возможно.—«Сборник декретов и распоряжений по финансам», т. V, стр. 379.

Точка зрения В. С. Н. Х. была детально выражена на совещании промбюро 24—29 июля 1922. Кроме критики жесткого и ориентировочного бюджета на 1922 г., здесь предлагались для бюджета 1922—1923 г. следующие положения: 1) снятие всей промышленности с бюджета, 2) кредитование ее для расчетов с производителями по реальной стоимости продукции; 3) прекращение всяких безденежных расчетных операций иначе, как через банк. В доход государства вносятся: 1) положительное сальдо всей промышленности; 2) возврат долгосрочных ссуд, погашаемых в текущем году; 3) как чрезвычайная мера—целевое выделение части продукции для безвозмездной сдачи государству. В расходный бюджет должны войти: 1) расходы по аппарату В. С. Н. Х., 2) кредиты на промышленное строительство, электрификацию и охрану предприятий; 3) расходы на фонд для промышленных ссуд на срок за пределы бюджетного года и на краткосрочные ссуды. «Итоги совещания промбюро», стр. 29. Ср. А. М. Крастощеков, «Финансирование и кредитование промышленности», стр. 44.

[2]) Ср. издание В. С. Н. Х. Русская промышленность в 1922 г. с. XIII.

ствующих узаконениях. Поэтому нельзя вводить в смету расходов, юридически необоснованных. Это прежде всего касается штатов: нельзя в бюджетном порядке их увеличивать. Составители смет обязаны руководиться здесь постановлением В. Ц. И. К. от 14 июля 1922 г., по которому предельный размер штатов для всех государственных учреждений и предприятий определяется штатной комиссией при наркомтруде и утверждается С. Н. К. Декрет С. Н. К. от 6 марта 1923 г. предложил к маю 1923 г. сократить штаты еще на 25%. Точно так же нельзя в смету наркомата вводить расходы по деятельности, которая не входит в компетенцию данного наркомата. Наркомзем не мог бы, например, испрашивать кредитов по организации и производству страхования скота, если бы это страхование не было установлено в законодательном порядке. Самая номенклатура ведомственной сметы должна отражать существующие о нем законоположения [1]).

Можно здесь указать, что современному советскому бюджетному праву чужд институт так называемых условных кредитов, который получил значительное распространение, между прочим, и в русской практике в эпоху государственной думы. Он заключался в том, что вносилось предположение о кредите, который мог быть реализован, если будет издан закон, его обусловливающий. Это было понятно, потому что установленный бюджетный порядок был проще законодательного, а с другой стороны, условное признание кредита избавляло от необходимости проводить его в сверхсметном порядке. Но в настоящее время бюджетный порядок, напротив, является скорее более сложным, чем законодательный. Кроме того, введение условных кредитов как бы не соответствует потребности соблюдать крайнюю экономию. Наконец, квартальные бюджеты и месячные планы дают возможность вносить кредиты на гораздо более короткий срок. Тем не менее, этот институт, помогающий обходиться в значительной степени без сверхсметных кредитов, и в на-

[1]) Ср. в германском бюджетном законе 31 декабря 1922 г., § 17: „In den Haushaltsplan dürfen nur solche Ausgaben aufgenommen werden, die für Aufrechterhaltung der Reichsverwaltung oder zur Erfüllung der Aufgaben und der rechtlichen Verpflichtungen des Reichs notwending (в проекте состояло: unbedingt notwending) sind".

ших условиях мог бы оказать известную пользу, если он будет применяться с надлежащей заботой о соблюдении бюджетной экономии.

г) Об этой экономии напоминают все последние правила, относящиеся к бюджету, все общие постановления и декларации, касающиеся финансовой политики вообще. Но они не должны быть понимаемы, как предоставление возможности в бюджетном порядке не выполнять того, что установлено в качестве законоположения. Ведомство, конечно, не обязано испрашивать полностью кредиты по предоставленным ему штатам; оно может эти штаты не заполнять, хотя они пересматриваются достаточно часто в смысле их возможного сокращения. Но оно не может ликвидировать, под предлогом экономии, отраслей своей деятельности, установленных законом. Так, Наркомздрав по соображениям экономии не мог бы в порядке неиспрошения необходимых средств ликвидировать курортное дело.

Не может быть это произведено и переводом на хозяйственный расчет того, что по закону финансируется в сметном порядке [1]). Современная бюджетная политика вообще весьма рекомендует переводить на хозяйственный расчет все, что только можно переводить. Но на таком расчете могут быть лишь хозяйственные предприятия или учреждения, связанные с известной хозяйственной деятельностью, или имеющие быть содержимыми за счет ее. Если Главрыба переведена целиком на хозрасчет, то это касается не только оперативных ее частей, но и организационных, регулирующих, обследующих и т. п. Есть, однако, целый ряд учреждений, которые по своей природе не могут пользоваться какими-нибудь доходами от соответственной хозяйственной деятельности или от каких-нибудь специальных сборов. Снятие их с бюджета при невозможности перевести на местные средства равносильно их ликвидации. Но хотя бы главным мотивом такой ликвидации являлась потреб-

[1]) С другой стороны, ведомство не может самолично переносить различные свои части на хозяйственный расчет без законодательной санкции, так как у него может быть соблазн так поступить со всеми доходными предприятиями и оставить на сметном порядке лишь расходные. Ср. декрет о трестах 10 апреля 1923 г.

ность в экономии, заставляющая итти на весьма чувствительные жертвы, нельзя ее производить, так сказать, попутно, не отменяя общих законодательных положений, на основании которых эти учреждения существуют и действуют. Такой способ действия был бы признаком наступившей бюджетной паники, вредной, как всякая паника. Это является также принципиально установленным в действующем бюджетном праве. Таким образом, правила 10 октября 1921 г., требуя экономии, в то же время указывали, что смета расходов каждого учреждения должна заключать в себе кредиты на удовлетворение всех без исключения потребностей этого учреждения в предстоящем году (III, 5).

Там, где бюджет является ареной политической борьбы между правительством и парламентом, составление и утверждение бюджета были резко отличными, отчетливо разделенными моментами общего бюджетного процесса, стадией ведомственной кропотливо-деловой работы и стадией крупных парламентских дней, ораторских турниров, политических комбинаций. В советском строе это различие отсутствует и остается лишь разделение труда и функций. И подготовка и утверждение бюджета представляли из себя единый процесс его создания. При этом внимание законодателя останавливается преимущественно на составлении его. Правила 10 октября 1921 г. именуются «правилами о порядке составления финансовых смет и открытия временных кредитов», правила 18 апреля 1922 г.—«о порядке составления бюджета, методах исчисления и порядке исполнения бюджета»; постановление С. Н. К. от 10 августа 1922 г.—«о главных основаниях составления и рассмотрения финансовых смет ведомств и росписи общегосударственных доходов и расходов»; постановление С. Н. К. С. С. С. Р. от 21 августа 1923 г.—«о порядке составления и рассмотрения смет и росписи С. С. С. Р. на 1923—1924 г.». Это вполне вытекает из технической точки зрения, которая устанавливается на бюджет и которая, однако, не устраняет и правовых гарантий не столько суб'ективного права плательщиков, сколько об'ективной целесообразности и экономии расходования государственных средств, признаваемых в то же время и общенародным достоянием.

Подготовка смет естественно начинается в ведомствах. Работа последних в одном отношении существенно облегчена: значительная часть расходов, которые прежде входили в смету того или другого наркомата, в настоящее время переданы на местные средства. Прежде места должны были представлять свои сметы в центр, где они проверялись и вносились в общую смету. Теперь вся работа централизована. Уже правила 10 октября 1921 г. стали пред'являть местам упрощенные требования, а 4 ст. правил 10 августа 1922 г. прямо говорит: «сметы для бюджета составляются наркоматами и прочими центральными учреждениями, имеющими самостоятельные по своему ведомству сметы на основании материала, имеющегося в распоряжении их центральных органов, а равно получаемых ими по их требованиям от подведомственных им местных органов». Таким образом, сведения с мест остаются, но они даются по требованию центра в пределах, им указанных. Еще не выходя окончательно из стен ведомства, выработанный им проект смет уже подвергается междуведомственному рассмотрению. Проект, выработанный в наркомате, направляется в копии в Н. К. Ф., в бюджетное управление, и после этого происходит первоначальное обсуждение его в ведомстве, но уже при участии представителей Н. К. Ф. и Р. К. И. Это лишь предварительное обсуждение, при чем решающий голос остается за ведомством. Представители Н. К. Ф. и Р. К. И. являются отчасти экспертами, отчасти инструкторами. Правила 10 августа напоминают, что здесь эти представители должны проводить не личные мнения, а ведомственные задания (ст. 9). Здесь предполагалось, что Н. К. Ф. и Р. К. И. предварительно изучают сметы, выработанные ведомством. Следующий шаг—передача сметных проектов вместе с протоколами совещаний на рассмотрение сметно-бюджетного совещания Н. К. Ф. В данной стадии руководящая роль принадлежит Н. К. Ф., а представители Р. К. И., Госплана, Наркомтруда, В. С. Н. Х. и заинтересованные ведомства пользуются лишь совещательным голосом. Это совещание уже должно устранить из сметы всякие кредиты, которые вообще могут быть сокращены и вычеркнуты: его работа проходит под знаком суровой эконо-

мии, естественно вызывающей конфликты с заинтересованными ведомствами. На основании работ совещания Н. К. Ф. сводит сметы в проект бюджета на весь бюджетный срок. Дальнейшей инстанцией является Госплан, который должен согласовать здесь ведомственные разногласия, и это делается при участии опять представителей заинтересованных ведомств, при чем соглашение фактически может и не быть достигнуто: решение может быть вынесено против ведомства, как и против Н. К. Ф. Госплан есть основной орган планового хозяйства и своего рода высшее экономическое совещание. Он может рассмотреть бюджет в общехозяйственной перспективе. Результат его работ выражается в заключении, которое вместе с проектом бюджета поступает в С. Н. К.

Пройдя через последний, бюджет достигает конечной инстанции—В. Ц. И. К., который, согласно конституции (ст. 49, п. д.) и утверждает бюджет. Получаемая длинная процедура могла бы еще удлиниться, если бы бюджетная комиссия В. Ц. И. К., установленная постановлением 18 декабря 1921 г., вошла в жизнь. Этого, как было указано, не случилось.

Рассматривая весь этот порядок прохождения бюджета, нельзя было признать его недостаточным в смысле гарантии против легкомысленного и поверхностного рассмотрения и утверждения; скорее, напротив, можно было бы думать, что этот порядок слишком сложный и длительный. Тем более, сроков здесь не указывалось — не говорится, за сколько времени до начала бюджетного года ведомства должны представить сметы в НКФ [1]), когда эти сметы должны соединяться в проект общегосударственной росписи. Существует лишь указание относительно отзывов Госплана, на которые дается 2 недели. Прохождение через С. Н. К., естественно, также не обставлено никакими сроками.

Эти бюджетные опоздания, впрочем, вызываются не столько сложностью установленного порядка, сколько об'ективной трудностью в современных условиях выработать бюджет и в необходимости вносить здесь постоянные изменения. Лучше все же бюджет с опозданием, чем бюджет,

---

[1])Как это было в декрете 10 октября 1921 г., раздел III, ст. 4.

основанный на неверных подсчетах и требующий постоянного пересмотра.

Впрочем, такая сложность прохождения присуща лишь основному, так называемому ориентировочному бюджету. Согласно ст. 13 постановления 18 апреля 1922 г. квартальные бюджеты утверждаются на основе бюджета общего лишь С. Н. К.—следовательно, В. Ц. И. К. их рассматривает лишь в порядке протеста на постановление С. Н. К.

Более подробный порядок рассмотрения квартального бюджета указан в основном положении по составлению и рассмотрению квартального бюджета на октябрь—декабрь 1922 г., изданном Н. К. Ф. и К. И. 21 августа 1922 г. [1]). Проекты доходных поступлений и расходных назначений рассматриваются в совещаниях при каждом ведомстве, а затем в сметно-бюджетном совещании Н. К. Ф. Если достигнуто соглашение по отдельным параграфам и по общим итогам сметы, то этим дело оканчивается; если разногласия не устранены, то они представляются Н. К. Ф. на окончательное утверждение С. Н. К. После этого составляется свод доходов и расходов на квартал и вносится на утверждение С. Н. К. Очевидно, квартальный бюджет рассматривается, как некоторая форма исполнения общего, уже утвержденного В. Ц. И. К. Вообще же эта процедура может упрощаться участием в ней и других организаций, хотя бы специально для этого созданных. Так, месячные бюджеты, которые заменили в 1923 г. квартальные, утверждались особой финансовой комиссией; в этой комиссии должны рассматриваться все опротестованные ведомствами постановления Малого С. Н. К. об ассигновании кредитов; лишь, если единогласия не достигнуто, вопрос передается в Большой С. Н. К. Комиссия была переименована в финансовый комитет и полномочия его были расширены постановлением Большого С. Н. К. от 26 сентября 1922 г. Фактически комитет являлся весьма важным органом не только бюджетного, но и финансового законодательства,) разгружая работу Совнаркома; ряд вопросов рассматривался здесь окончательно. Постановлением С. Н. К. Р. С. Ф. С. Р.

[1]) Составление бюджета на 1922—1923 г.». Издание Финанс.-Эконом. бюро Н. К. Ф., стр. 25.

от 19 июля 1923 г. финкомитет ликвидирован, и его дела по Р. С. Ф. С. Р. переданы в ЭКОСО Р. С. Ф. С. Р., а по С. С. С. Р. в С. Т. О.

Неизбежные замедления в утверждении бюджета заставляют прибегать к открытию временных кредитов на каждый месяц. Практика таких кредитов распространена повсюду и в некоторых странах, как в Бельгии, они совершенно урегулированы и не вносят какого-либо беспорядка в бюджетную жизнь, как это часто, по отзывам наблюдателей, имеет место во Франции. У нас, согласно постановлению 18 апреля 1922 г., эти временные месячные кредиты открываются Н. К. Ф. на каждый месяц в размерах ассигнования предыдущего месяца. Выражение «в размерах» надо здесь понимать как в размерах золотого исчисления, а не в цифрах дензнаков, которые при равенстве даже в пределах месяца могут представлять далеко неравную ценность. Эти предварительные кредиты зачитываются при утверждении бюджета. Если этих средств окажется недостаточно, то добавочные кредиты испрашиваются в смерхсметном порядке. [1])

Замена квартальных бюджетов месячными скорее, конечно, облегчает применение этих предварительных месячных кредитов.

Как ни важно правильное составление бюджета и своевременное его утверждение достаточно авторитетным органом, едва ли не важнейшей частью дела оказывается надлежащее исполнение бюджета. Именно здесь и проявляется степень действительного усвоения бюджетной дисциплины. Насколько последняя достигнута в Р. С. Ф. С. Р., ответить на этот вопрос можно было бы, лишь обладая отчетами по исполнению смет. Однако такие данные, и далеко неполные, имеются лишь за 1922 г.; они почти отсутствуют за 1918—1921 г.г. Здесь лежит одна из важнейших функций контроля. В настоящее время Р. К. И. подверглась большим преобразова-

---

[1]) Это вполне соответствует постановлению С. Н. К. о временных расходных операциях на октябрь 1922 г. от 26 сентября 1921 г. (С. У., 61—783). Здесь указывается, что временные кредиты на октябрь суть авансы кредитов, открываемых по квартальному бюджету. Они открываются на основе сентябрьского расписания, но с необходимыми изменениями в смысле как сокращения, так и увеличения.

ниям. Но как бы ни были определенны чисто инспекционные ее полномочия, не должна быть забыта проверка тем или другим органом исполнения росписи. Необходимость участия инспекции здесь была очевиднее, чем ее участие в других стадиях бюджетной процедуры—участие, как мы видим, достаточно широкое.

В области исполнения бюджета у нас нет до сих пор полного законодательно проведенного положения. Проект, внесенный Н. К. Ф. в 1922 г. в С. Н. К., остается проектом. Таким образом, остаются до сих пор правила 24 мая 1919 г., хотя они весьма устарели и относятся ко времени военного коммунизма. И здесь приходится отправляться не столько от точно установленных постановлений бюджетного права, сколько от некоторых признанных его принципов, которые повторяются и в период военного коммунизма, и в период новой экономической политики, но приобретают особенное значение во время последней, когда на бюджет нельзя уже смотреть, как на простую расчетную формальность.

Здесь прежде всего таким признанным началом является единство кассы. В проекте правил о порядке исполнения смет оно было формулировано таким образом: «Все государственные доходы сдаются, как общее правило, в кассы Н. К. Ф. для зачисления в доход казны и в подлежащие подразделения доходных смет наркоматов». В правилах 24 мая имелись в виду лишь все доходные поступления предприятий, производственных отделов, главков и центров, потому что вообще это были единственные тогда государственные доходы.

В настоящее время как раз это требование не предъявляется к большинству хозяйственных предприятий, которые переведены на хозяйственный расчет и входят в бюджет лишь своим сальдо. Впрочем, проведение его вполне последовательное вообще вызывает большие трудности. Если с ведомств требуется немедленная и безусловная сдача всех их доходных поступлений, то здесь предполагается, что, с другой стороны, незамедлительно будет совершаться и их финансирование. Поэтому ведомства, особенно имеющие дело с крупными хозяйственными расходами, чрезвычайно доро-

жат возможностью иметь отдельные кассы («кассы специальных сборщиков») на покрытие собственных расходов. Эти средства, однако, оставались нелегализированными, и предоставление их ведомствам покоится на особых соглашениях с ними Н. К. Ф. Впрочем, эти соглашения за последнее время санкционированы законом. Такое соглашение имело место относительно Наркомпути, Наркомпочтеля и Наркомзема (по лесным доходам) [1]). Практика показывает, что для первых двух из них, по крайней мере, при их необходимости иметь всегда денежный запас для ежедневных расходов, это отступление неизбежно. Является лишь вопрос о том, должно ли оно быть основано на законодательных актах, устанавливающих эти из'ятия, или здесь достаточно действительного соглашения с Н. К. Ф., права которого, конечно, должны быть основаны на законе. При таком порядке до Совнаркома доходили бы лишь разногласия между Н. К. Ф. и этими ведомствами. Для последних допускается и отступление от общего порядка, установленного декретом 19 апреля 1923 г., по которому государственным учреждениям и предприятиям не разрешается поступающие в их кассы государственные доходы сверх норм, установленных постановлением С. Н. К. от 30 марта 1922 г., помещать в кредитные учреждения (государственный банк, торгово-промышленный банк), а они должны быть немедленно передаваемы в кассы Н. К. Ф. [2]). Таким образом в кассах этих ведомств могут сохраняться денежные суммы на их собственные расходы. Для остальных же установлен более или менее строгий порядок их сдачи, при котором предупреждается их задерживание в этих кассах.

Этот вопрос был урегулирован постановлением В. Ц. И. К. от 30-го мая 1923 г. о сдаче в кассы Н. К. Ф. общегосударственных доходов. Здесь устанавливается порядок открытия новых касс специальных сборщиков по соглашению ведомств с губернскими органами Н. К. Ф., Р. К. И. и

---

[1]) Постановлением IX с'езда о финансах и бюджете ст. 10, п. в. Наркомзему предоставлялась половина поступлений по лесному доходу, а другая половина зачислялась в общегосударственный доход. (С. У. 1922 г., 5—46).

[2]) С. У., 33—375

Губэкосо и с учреждениями Н. К. Ф. и Р. К. И. Максимальная сумма, которая может задерживаться в этих кассах, устанавливается периодически Н. К. Ф. и Р. К. И. Последним ведомствам принадлежит контроль за этими кассами. Повидимому, здесь еще далеко не достигнута надлежащая бюджетная дисциплина.

Самое финансирование наркоматов и других учреждений должно происходить исключительно через кассы Наркомфина, при чем собственные суммы передаются непосредственно в руки кредиторов казны, помимо которых могут выплачиваться лишь авансы в установленных пределах.

Но главным отступлением такого рода, как было сказано, являются специальные средства ведомств. Этот вопрос не связан непременно с кассами специальных сборщиков. Обследование, произведенное Н. К. Ф., показало, что такие средства уже имеются, отчасти на основании постановлений законодательных органов, отчасти и помимо их [1]). В частности такие специальные средства установлены по Наркомпросу по музейному отделу [2]).

Было бы необходимо урегулировать этот вопрос в общей форме, относительно чего Н. К. Ф. внес проект в С. Н. К. [3]).

Все эти отступления показывают, что проводить с абсолютным ригоризмом начало единства кассы в настоящее время невозможно и во всяком случае непрактично, и что законодательство должно обладать здесь должной гибкостью и не создавать неразрешимых противоречий между требованиями бюджетной дисциплины и условиями правильного функционирования данного учреждения [4]).

---

[1]) Эти средства по проекту слагаются из отчислений от администрируемых ведомством госдоходов и от специальных доходов (в том и другом случае на основании закона), а также от пожертвованных капиталов и имуществ. Доходные и расходные сметы по специальным средствам должны быть приложены к финансовой смете ведомства.

[2]) По справкам Н. К. Ф. от 20 апреля 1923 г. такие средства есть у Н. К. Ф., Н. К. Т., Н. К. Ю., Наркомздрав, Н. К. П. С., Наркомвоен, Наркомпрод, Наркомзем, Наркомпрос.

[3]) Декрет С. Н. К. 19 апреля 1923 г. (С. У., 37—386).

[4]) Такого безусловного единства нет даже в современном американском бюджете. Ср. у В. И. Твердохлебова, «Новейшие финансовые проблемы», стр. 16.

Еще более основным положением является безусловное запрещение бескредитных расходов. Оно повторяется и в 83 ст. конституции, и в сметных правилах 1918 и 1919 г.г., и в постановлении В. Ц. И. К. о мерах к упорядочению финансового хозяйства 10 октября 1921 г., и в позднейших актах, хотя бы в циркуляре В. Ц. И. К. С. Н. К. и Н. К. Ф., председателям исполкомов и заведующим финотделами от 17 апреля 1923 г. [1]), и его все-таки приходится повторять постоянно на этом и настаивает Н. К. Ф., внося соответственные проекты постановлений В. Ц. И. К. и С. Н. К. Значит, в этом есть реальная потребность. Главной задачей остается последовательно проводить в жизнь ответственность за эти бескредитные расходования, кем бы они ни делались, что предписывает постановление В. Ц. И. К. от 20 июня 1922 г. и о чем напоминает циркуляр Н. К. Ф. от 30 июня 1922 г. своим финорганам.

То же самое касается и перерасходований кредитов, где по существу нет различия с расходами бескредитными.

Само собой разумеется, это правило тоже не всегда и не при всех обстоятельствах может быть выполнено и, в частности, оно не может быть всегда проведено в условиях военного времени и на театре военных действий. В проекте Н К. Ф. относительно исполнения смет 1922 г. предполагается, что в такой исключительной обстановке Реввоенсоветам фронтов или отдельных армий, с момента об'явления мобилизации, предоставляется право производить бескредитные расходы из наличного фонда в установленном Наркомвоеном по соглашению с Н. К. Ф. и Р. К. И. для каждого фронта и для каждой армии размере. При этом финансовые органы армии обязаны немедленно сообщать о каждом расходе в главное военно-финансовое управление для покрытия настоящего расхода из его кредитов или для испрошения кредита нового [2]).

Таким образом, здесь эти расходы являются лишь временно бескредитными и представляют из себя своеобразный вид авансов, выдаваемых военным органам во время войны,

---

[1]) 2-е приложение к «Вестн. Фин», №№ 16, 17, стр. 143.

[2]) Ср. декрет С. Н. К. от 16 декабря 1921 г. о праве Наркомвоена окончательного признания действительными расходов, произведенных из ненадлежащего источника.

при чем срок возврата авансов, естественно, не может быть точно установлен.

Близко к расходам бескредитным подходят расходы, производимые не по прямому назначению данных кредитов, когда они передвигаются из одного параграфа в другой, или тем более из сметы одного ведомства в смету другого. Государство, конечно, заинтересовано не только в размерах расходов, но и в их назначении, в их целесообразном распределении. Весьма часто, к тому же, эти отступления от прямого назначения могут вести в будущем к неизбежным расходам, не покрываемым кредитом по тому параграфу, из которого кредит передвинут.

Правило это при его буквальном соблюдении должно было бы приводить к тому, что всякое передвижение кредитов требует законодательной санкции. Однако, это касается только передвижения кредитов из сметы одного ведомства в смету другого. Такое право передвижения предоставлено было IX с'ездом советов губисполкомам в размере 10% сметы каждого ведомства. Это право сохранилось за ними и по Положению о губисполкомах 31 октября 1922 г. (§ 24, ст. 3, прим.)

Что касается передвижений из одного параграфа в другой, то еще по правилам 24 мая 1919 г. (ст. 54) оно предоставлено народным комиссарам. Однако такой порядок не совсем обеспечивает требования точного исполнения сметы. Поэтому в проектах, внесенных Н. К. Ф., это право наркоматов было ограничено в том смысле, что всякое такое передвижение должно предварительно рассматриваться в бюджетной комиссии Н. К. Ф. при обязательном участии Р. К. И. Разногласия, по общему порядку, должны разрешаться в С. Н. К. Лишь передвижения из статьи в статью в пределах параграфа могут быть производимы с разрешения наркома и с простым уведомлением Н. К. Ф. и Р. К. И.

По другому проекту это передвижение разрешается главным распорядителям кредитов, или ими уполномоченным на это лицам по соглашению с Н. К. Р. К. И. и Н. К. Ф.; оно по соглашению с Н. К. Ф. может быть предоставлено и второстепенным распорядителям.

Таким образом, здесь является чрезвычайно важный вопрос о различных категориях лиц, которые являются распорядителями кредитов и отвечают поэтому за их расходование. Распорядителем кредитов признается лицо, которое его реализует, т.-е. выдает на него ордер. Таким лицом является обычно глава ведомства, прежде всего министр, но он может передать это право своим ближайшим подчиненным, которые в этом случае называются второстепенными распорядителями кредитов.

Так, французский закон 1862 г., до сих пор действующий, гласит: «Никакой расход, сделанный за счет государства, не может быть оплачен, если предварительно на него не был выдан ордер министром, или мандат—второстепенным распорядителем, действовавшим по поручению министра» [1]). Таким образом, распорядители кредитов и суть ответственные исполнители государственной расходной росписи. У нас нет законодательного установления относительно различных категорий распорядителей кредитов, но практика в этом случае сложилась, и она до известной степени санкционирована инструкцией Н. К. Ф., которая вступила в действие 1 января 1922 г. [2]).

Здесь различают три категории: 1) главные распорядители: наркомы и уполномоченные ими центральные учреждения, 2) второстепенные—получающие в свое распоряжение кредиты от главных распорядителей и действующие на местах, 3) третьестепенные, получившие в свое распоряжение кредиты от второстепенных или даже от главных, но без права дальнейшей передачи распоряжения кредитами. По смыслу этих правил это предоставление права второстепенным и третьестепенным распорядителям принадлежит распорядителям главным. Отсюда следует, что второстепенными распорядителями могут быть не только местные учреждения и лица, но и центральные, поскольку наркомы и главы

---

[1]) Alix, «Science des finances», ф. 192.

[2]) Правила по приему и расходованию сумм, изданные Н. К. Ф., (прил. к № 20 «Известия Н. К. Ф.» за 1921 г.).

ведомств передали им такое право, а не уполномочили их целиком [1]).

К распоряжению кредитом относится также выдача авансов, которая допускается по нашей практике на местные хозяйственные расходы, на хозяйственно-операционные расходы, на содержание отдельных учреждений вне города, куда может быть затруднительна правильная доставка денег, и на расходы по командировкам и раз'ездам. Предельные нормы этих авансов, как правило, устанавливаются С. Н. К. Превышение этих норм и вообще неправильная выдача авансов приравнивается к бескредитным и сверхкредитным расходам [2]).

Практически вопрос ставится об ответственности. Ее должны нести все распорядители кредитов, допустившие неправильное расходование, главные, второстепенные и третьестепенные. Ответственность падает именно на данного распорядителя, а не на тех, кто передал им кредиты по расписаниям и переводным требованиям, разве только подобная передача была по существу неправильна или произошла при обстоятельствах, свидетельствующих о недопустимой небрежности передающего. Ответственность здесь и уголовная, как за злоупотребление, превышение и бездействие власти (по ст. 105—111 Уголовного Кодекса Р. С. Ф. С. Р.), и гражданская за убытки, причиненные этим бездействием третьим лицам, и дисциплинарная с наложением начета и т. д. Обязанность возбуждать преследование лежала на органах Р. К. И. и Н. К. Ф., которые в этом случае, как и во многих других, имели, в сущности, одинаковые функции и которые здесь соприкасались и с органами прокуратуры. Практика показы-

---

[1]) Порядок распоряжения кредитами по военному ведомству в тылу и на фронте, см. в издании Военного-редакционного совета, В. П. Куликовский, «Государственная роспись», стр. 37; перечень распорядителей кредитов всех степеней—стр. 68 и сл.

[2]) Декрет С.Н.К. об авансовых выдачах в счет действующих сметных кредитов 2 августа 1922 г. (С. У., 48—611)—лишь в исключительных случаях установленные в декрете нормы могут быть повышаемы по соглашению заинтересованных ведомств: Н. К. Ф. и Н. К. Р. К. И. Декрет С. Н. К. об авансовых выдачах от февраля 1923 г. (С. У., 11—134) предоставляет Н. К. Ф. изменять предельные нормы сообразно с падением ценности денег. На этом основании было издано постановление Н. К. Ф. и Р. К. И. о предельных нормах с 1 марта 1923 г. (С. У., 18—224).

вает, что наибольшие возможности злоупотреблений, да и наибольшие соблазны их свойственны местным органам, особенно в отдаленных районах, мало связанных с центром и получающих причитающиеся им средства с большим опозданием, (например, Сибирь). Поэтому весьма целесообразным следует признать принятый порядок, по которому, если губисполкомы или другие местные органы допустили бескредитные расходы, то на соответственную сумму уменьшаются отпускаемые им при разассигновании кредитов из центра средства.

Именно такой порядок был установлен постановлением В. Ц. И. К. от 20 июля 1922 г. [1]).

Таковы, в сущности говоря, главные принципиальные основания исполнения росписи и бюджетной дисциплины. Дальнейшее уже составляет процесс бюджетной техники. Однако, и здесь есть некоторые моменты, весьма важные с точки зрения бюджетного права.

Сюда в особенности относится разассигнование кредитов, под которым надо понимать распределение их между распорядителями кредитов и, прежде всего, распределение между местами. Оно происходит путем составления кассовых расписаний. Форма этих расписаний сообщается Н. К. Ф. и по ней каждый наркомат и ведомство, имеющие самостоятельную смету, расписывает ассигнованные ему кредиты между центром и местами (губерниями или областями, а для военного ведомства — округами). Это расписание, конечно, основано на смете данного ведомства, некоторые параграфы которой выполняются в центре, а другие—на месте. Можно взять для примера расходное расписание по Наркомпросу за 1922 г. (Форма его в настоящее время, впрочем, изменена). Оно состояло из 8 параграфов: 1—содержание центральных учреждений; 2—местные учреждения; 3—организационные расходы; 4—расходы на научные и художественные мероприятия и учреждения; 5—расходы по социальному воспитанию до 15 лет; 6—профессиональные и технические школы и выс-

---

[1]) ...«Предупредить губисполкомы, что всякая бескредитная выдача, производимая губфинотделом по их распоряжениям, будет немедленно возмещена за счет дальнейшего отпуска средств данной губернии».

шие учебные заведения; 7—внешкольное образование и политическое просвещение; 8—расходы строительные. По каждому из этих параграфов расходы частью или целиком производятся в центре; на местах же производятся только по некоторым параграфам,—в данном случае по 2, 5, 6 и 7. Наркомпрос представляет по каждому из этих параграфов сумму, которая должна итти по каждой губернии (напр., по ст. 6 на Архангельскую губ. приходится столько-то, на Астраханскую столько-то и т. д.).

Этот план распределения кредитов между центром и местами, конечно, не есть лишь механическое повторение принятой сметы; между первоначальными предположениями ведомств, хотя бы превратившимися в окончательно внесенную в законодательные органы смету, и утвержденным бюджетом могут быть существенные различия, естественно, по преимуществу, в сторону сокращений; и теперь от самого ведомства зависит равномерно и в то же время целесообразно произвести это сокращение, идя здесь хотя бы до закрытия некоторых своих местных учреждений (например, некоторых высших учебных заведений в провинции, раз сумма, утвержденная Наркомпросу по § 6 является недостаточной). Должны быть приняты во внимание перемены, происшедшие после утверждения самой росписи и автоматически на ней отражающиеся, если, например, известные расходы, в ней предусмотренные, отпадают за ликвидацией в законодательном порядке тех или других учреждений.

На основании этих ведомственных данных Н. К. Ф. составляет, с одной стороны, по данному ведомству расходное расписание, препровождаемое в центрокассу, а с другой—расходные расписания на каждую губернию и область для соответственного исполнения. Губфинотдел точно так же разассигновывает их по уездам. Процесс разассигнования в настоящее время облегчен тем, что значительная часть расхода передана на местные средства. Весьма существенно, чтобы это разассигнование происходило достаточно быстро, хотя каких-либо точных сроков здесь не установлено в законодательном порядке.

В проекте Н. К. Ф. предполагалось, что если кредиты рассматриваются по отдельным периодам бюджетного года, то расходное расписание на следующий период должно представляться в бюджетное управление, производящее рассматривание бюджета не позже, как за две недели до начала этого следующего периода (15 декабря, если следующий период начинается 1 января и т. д.). Во всяком случае, всякие задержки с разассигнованием, как и с доставлением денэнаков на места, крайне неблагоприятно отражаются на работе финансируемых из центра и находящихся на местах учреждений. Трудность заключается в том, что разассигнование юридически может начинаться лишь с момента утверждения бюджета, ибо при этом утверждении могут некоторые расходы отпадать, а между тем невозможно дождаться этого утверждения: это угрожает тем, что места вовсе не получат нужных им кредитов, особенно, когда бюджеты так запаздывают, как это неизбежно в современных условиях у нас. Выход лежит в том, чтобы впредь до утверждения бюджета разассигнования совершались в возможно короткий, например, месячный срок, на основании простого утверждения данных месячного плана финансовым комитетом или другим органом. Возможность перерасходов здесь не устраняется—могут быть израсходованы кредиты, впоследствии не получившие утверждения,—но она во всяком случае существенно уменьшается. Наконец, если запоздали расписания на места, то могут быть открываемы авансы в размере прошлого месяца.

Если современное разассигнование кредитов необходимо для того, чтобы не оттягивалось начало выполнения бюджета, то закрытие кредитов неизбежно, дабы это выполнение не отлагалось до бесконечности, и расходы по нескольким бюджетам не происходили одновременно. Однако закрыть все кредиты в день закрытия бюджетного периода весьма трудно, [1]) и потому должен быть предоставлен льготный срок.

---

[1]) Правда, не невозможно, как показывает пример Англии, где все операции по кредитам данного бюджетного года прекращаются 31 марта. Восстановлены они могут быть лишь посредством новых бюджетных

Обычно он устанавливается в месяц, при чем по прежним бюджетным правилам он значительно удлинялся для кредитов строительных в связи с продолжительностью сезона строительных операций. Постановление В. Ц. И. К. от 15 декабря 1921 г. о бюджете на январь—сентябрь 1922 г. его установило в один месяц для всех кредитов, в том числе и строительных. Этот срок принят и в проекте Н. К. Ф. После чего неоплаченные кредиты должны быть покрыты лишь из кредитов следующего сметного периода; при этом такое покрытие не составляет обязанности казны и не оправдывает требования сверхсметных кредитов. Можно сказать, здесь создается специальная давность в пользу казны и притом в весьма короткий срок [1]).

Несомненно, жесткое проведение подобной системы может поражать весьма законные права и интересы: задержка в получении кредитов может происходить вовсе не по вине получающего. Потому здесь должны быть допущены отступления, и представляется правильным, чтобы в новом бюджете существовал какой-нибудь источник для покрытия этих старых кредитов [2]).

Наконец, остается последний сложный вопрос и бюджетного права, и бюджетной политики,—вопрос о сверхсметных кредитах. Неизбежность их вытекает просто из ограниченности человеческого предвидения. Сверхсметные расходы неизбежны даже в смете отдельного, совсем несложного частного хозяйства, где нельзя предвидеть не только стихийных бедствий, как пожар, градобитие, но и внезапного вздорожания материала и вообще резкого изменения экономической обстановки. С другой стороны, западно-европейский бюджетный опыт показал всю опасность этих сверхсметных кредитов, которые могут сделать совершенно фик-

---

ассигнований. Впрочем, английская система смягчается тем, что неоплаченные кредиты могут в течение известного времени быть покрыты из специальных счетов в английском банке главного казначея.

[1]) Во Франции эта давность определяется еще по закону 1831 г. в 5 лет; то же самое в Бельгии. Jèze, «Scince des finances», p. 188.

[2]) Технически целесообразно, чтобы кредиты на льготный период закрывались ранее на местах, дабы к концу его сведения о них были уже в центре, (например, при месячном сроке для центра—он был бы установлен в 2 недели для мест).

тивной всякую смету. Самое опасное, что здесь, в отличие от сметных кредитов, этому расходу не соответствует какой-либо доход. Инициатор сверхсметного кредита склонен думать, что он может быть покрыт из наличных рессурсов.

Против сверхсметных кредитов применялись различные средства. Вводили так называемое исправление бюджетов— по словам Штурма, вторые бюджеты, которые видоизменяют, если это требуется, в течение сметного периода сметы и разрешения, находящиеся в ежегодном финансовом законе [1]).

Однако главное средство все-таки всегда усматривалось в известной финансовой дисциплине и сдержанности парламента, вдохновителем которого в этом отношении, естественно, является министр финансов. С другой стороны, установилось общее правило, что сверхсметный кредит должен быть утвержден в том же порядке прохождения через парламент, что и сметный. Сверхсметный кредит не может быть способом освобождения правительства от парламентского контроля [2]).

Этот принцип всецело присущ и советскому бюджетному праву; он признан 83 ст. конституции Р. С. Ф. С. Р. Одновременно с тем, что бюджетная дисциплина была признана ударным делом, начинается и стремление к возможному сокращению сверхсметных кредитов: они могли бы разрушить «жесткий бюджет», и в этом последнем они должны были ограничиваться особой суммой, которая по смете вносилась в резервный фонд совнаркома [3]).

Тем не менее, и в 1922 г. эти сверхсметные кредиты представляли еще довольно значительную сумму, составляя

---

[1]) Стр. 300.

[2]) В этом отношении ст. 17 наших дореволюционных бюджетных правил, предоставлявшая правительству открывать сверхсметные кредиты даже во время думской сессии без согласия думы, стояла совершенно особняком в конституционном праве даже тех государств, где права народного представительства вообще, и в бюджетной области особенно, были весьма ограничены. В частности его не было в японском бюджетном праве, весьма близком к русскому.

[3]) Постановление В. Ц. И. К. от 15 декабря 1921 г. о бюджете на январь—сентябрь 1922 г., ст. 4.

в общем около ¼ всех расходов, при чем доля их росла и составляла в августе около ⅓, а в сентябре—$^{2}/_{5}$[4]).

Естественно, сверхсметные кредиты тем более неизбежны, чем на больший срок составлен бюджет. За год нельзя предвидеть многого, что вполне может быть принято во внимание при составлении росписи на полгода, а тем более на четверть года. Поэтому сокращение срока расходного плана до месяца давало возможность в настоящее время в пределах этого месяца почти устранить сверхсметные расходы, вводя известные поправки в ориентировочный бюджет, которые также должны быть ограничены строго-необходимым пределом.

В настоящее время здесь действует следующий, подтвержденный постановлением С. Н. К. от 11 мая 1923 г., порядок. Отпуск сверхсметных кредитов допускается лишь в пределах наличности резервного или других специальных фондов и ни в коем случае не может выходить за пределы месячного плана. Если предложение о сверхсметном кредите принято, а фонды исчерпаны,—кредит открывается на следующий месяц. Кредиты дополнительные, т.-е. испрашиваемые в дополнение к открытым уже кредитам, допускаются лишь за счет сбережений по смете данного ведомства. Совсем не принимаются к рассмотрению представления ведомств о кредитах, уже исключенных Совнаркомом, при рассмотрении бюджета.

Эти правила, как видно, ставят весьма суровые условия для открытия сверхсметных кредитов [1]). Конечно, и они не являются абсолютными. Могут быть случаи крайней необходимости—внезапно вспыхнувшая война, крупное стихийное бедствие,—которые заставляют от них отступить. Можно представить случаи, когда кредит, еще недавно вычеркнутый Совнаркомом, окажется совершенно необходимым. Но здесь дается правило, и оно не исключает признания непреодолимой силы, когда правилу следовать нельзя.

---

[1]) Срав. сборник «На новых путях», т. II, Введение с. XIX; приложенные к ст. С. Голованова, «Государственный бюджет», стр. 40; таблицы, стр. 86, 88. По Наркомздраву за январь по смете отпущено 2 милл., сверх сметы—3 милл.

[2]) Более суровые, чем германский бюджетный закон 31 декабря 1922 в § 33.

Свобода открытия сверхсметных кредитов находится в тесной связи со свободой эмиссии. Покрывать первые при их безудержном росте можно только за счет последней. 9 статья постановления X С'езда Советов по докладу Н. К. Ф. гласит: «С'езд поручает ближайшей сессии В. Ц. И. К. провести закон ограничения эмиссионного права твердыми пределами и предписывает Наркомфину внести в ближайшую сессию В. Ц. И. К. соответствующий законопроект [1]).

Это обосновано не только практически, но и принципиально; поскольку эмиссия есть некоторая скрытая форма налога, а налог утверждается в законодательном порядке,— такое же основание и для утверждения в этом порядке эмиссии. У нас свободная эмиссия установилась при совершенно иной финансово-хозяйственной обстановке, не соответствующей общему укладу современного бюджетного права, и Н. К. Ф. не может единолично ее осуществить, как он не может устанавливать налоги и т. п. Постановлением С. Н. К. от 3 мая 1923 г. признано необходимым ограничить месячную эмиссию 30 милл. рублей по курсу на 1-е число. Таким образом, так как эмиссия может производиться в течение месяца, она фактически, по курсу дня выпуска, должна быть меньше. При этом Н. К. Ф. предлагалось через 3 месяца войти с проектом дальнейшего сокращения эмиссии. Действительно, постановлением 2-й сессии X созыва В. Ц. И. К. установлена с 1-го августа предельная эмиссия в 15 милл. руб. золотом по курсу на 1-е число месяца.

Что касается третьего бюджетного источника — займов. то все они, согласно конституции Р. С. Ф. С. Р. (ст. 49, п. 11), должны быть утверждены В. Ц. И. К. Конституция в этом пункте имеет в виду внешние займы, но раньше последних у нас оказались возможными внутренние: первый и второй хлебные займы (декрет В. Ц. И. К. от 20 мая 1922 г. и декрет В. Ц. И. К. и С. Н. К. от 22 марта 1923 г.). Государственный

---

[1]) Эмиссия в 1922 г. была еще чрезвычайно значительна, но все же ее значение, как источник денежного дохода, уменьшается: в январе она дает около $^9/_{10}$ этих доходов, в сентябре лишь 56½%.—«На новых путях», т. II, стр. XIX.

выигрышный заем был установлен декретом С. Н. К. от 31 октября 1922 г. [1]).

Таким же постановлением гарантирован первый международный 5% заем, выпускаемый Акционерным обществом международной рабочей помощи советской России [2]).

В настоящее время бюджетное право Р. С. Ф. С. Р. тесно связано с бюджетом С. С. С. Р. и не может быть изучаемо изолированно. Но, с другой стороны, именно в сфере бюджета Р. С. Ф. С. Р. выработались принципы и нормы, выработалась и практика их выполнения, которые затем были применены в общесоюзном масштабе.

---

[1]) С. У., 67—887.
[2]) Декрет 28 сент. 1922 г. С. У., 62—795.

ГЛАВА IV.

МЕСТНЫЙ БЮДЖЕТ.

В государстве буржуазного строя развитие местных финансов находится в неразрывной связи с развитием местного самоуправления вообще, и по первому можно судить о втором. Там, где в силу исторических условий и современных социальных взаимоотношений местные союзы получили сравнительно широкую самостоятельность, там они имеют достаточный простор и в нахождении финансовых источников—обладают в широких размерах правом обложения всякого рода местных имуществ. Там, где, напротив, сложился режим энергичной бюрократической централизации, и местные органы, хотя бы им был присущ элемент самоуправления, всецело зависят от центра и должны проводить его влияния,—там мы имеем и финансовую централизацию: на долю местных органов выпадают лишь надбавки или отчисления, которые им разрешает государственная центральная власть за покрытием своих собственных потребностей. Достаточно в этом смысле сравнить хотя бы Англию с ее советами графств и приходов, с ее министерством местного управления (Local Government Board), и Францию, которая до сих пор не может изменить традициям административного централизма, созданным старым дореволюционным порядком, укрепленным великой революцией и оформленным первой империей. И в Пруссии реформа коммунальных финансов, произведенная в 1893 году Микелем, была возможна благодаря тому, что прусское правительство признало необходимым опереться на органы местного самоуправления, с широким участием в них представи-

телей денежного капитала. И, наконец, в России, в годы наиболее резко выраженного антагонизма между всемогущей бюрократией и земским самоуправлением, появляется закон 12 июня 1900 года о фиксации, так существенно ограничивавший земское обложение.

В Советской России мы встречаемся с другим положением вещей. Здесь нельзя даже говорить о местном самоуправлении, ибо самое понятие местного самоуправления советскому строю не свойственно. Точнее, по смыслу конституции, здесь нет противоположения между органами управления и самоуправления на местах. И губернские, и уездные исполкомы, и городские и сельские советы являются в то же время органами и управления, и самоуправления — двойственность, которая, впрочем, свойственна и центральным органам. Но если для особого местного самоуправления нет места в рамках советского строя, то вполне реально здесь встает вопрос о местном хозяйстве. Он вытекает из самого существа новой экономической политики, которая стремится к хозяйственной децентрализации. Нужно разгрузить центральную государственную власть от всякого рода хозяйственных задач, которые не требуют сохранения в ее руках по мотивам политическим и которые в то же время могут быть лучше выполнены другими, более в них заинтересованными и ближе к ним стоящими организациями. В частности, только таким путем возможно оживление коммунального хозяйства, которое в 1922 году было поставлено среди первоочередных заданий. Достаточно вспомнить о громадном строительном и жилищном кризисе, при котором миллионы городского населения Р.С.Ф.С.Р. не могут иметь самого необходимого жилищного минимума. Но, далеко за пределами этих чисто коммунальных интересов, оказывается целесообразным передать ряд даже отраслей общегосударственного управления, поскольку они в то же время входят и в местную жизнь, на местные средства. Следовательно, необходимо увеличить эти последние средства. В то же время можно ожидать, что, поскольку взимание последних будет также передано местным органам, они окажутся более заинтересованными, и это обнаружится на самом поступлении вышеуказанных сборов.

Эти последние соображения вполне подтверждены даже за тот короткий промежуток времени, в который у нас действуют обособленные местные бюджеты, т.-е. с конца 1921 года. В общем, поступления местных налогов идут лучше, нежели поступления общегосударственных, и, например, передача местным органам отчисления из общегосударственного промыслового налога, в высшей степени благоприятно отразилась на поступлении этого последнего. Далее, местные бюджеты, хотя и дефицитны, но в гораздо меньшей степени, чем бюджет общегосударственный. В 1922 году в своем докладе, сделанном на московской партийной конференции, Г. Я. Сокольников указывал, что если бюджет Р.С.Ф.С.Р. сейчас заключается с 40—50% дефицита, то Петроград свой дефицит сводит с 10—15%. Точно так же бюджетные условия Москвы несравненно лучше, нежели общегосударственные [1]).

Итак, здесь сталкиваются два интереса. Один интерес коммунального и вообще местного строительства, развитие местного хозяйства с многочисленными и разнообразными предприятиями, с возможным улучшением местного благоустройства и т. д. Другой — чисто финансовый — интерес освобождения государственного бюджета от всего, что может быть из него удалено, интерес напряженной экономии в расходах и столь же напряженного извлечения дохода изо всех имеющихся источников. Можно сказать, что первой стороной дела интересуется Н.К.В.Д., в который входит главное коммунальное управление и который, как и наше старое министерство внутренних дел, ведает и охраной государственного и общественного порядка и безопасности, и политикой местного благоустройства. Вторая сторона теснейшим образом связана с Наркомфином, который должен рассматривать местный бюджет, прежде всего, как одно из главнейших средств оздоро-

---

[1]) «Задачи финансовой политики», стр. 18. Сравн. статью М. Владимирова, «Борьба за бюджет»—в «Составление бюджета на 1922—23 г.г.», стр. 7.

Бездефицитный бюджет может быть таковым благодаря значительным дотациям. См. разбор тульского бездефицитного бюджета и сравнение его с воронежским явно дефицитным в статье М. А. Сиринова. «Бездефицитный местный бюджет»—«Вест. Фин.», 6 апр. 1923 г. № 14, стр 30—и возражение по поводу воронежского бюджета в заметке заведующего воронежским губфинотделом—«Вест. Фин.», 8 июня 1923, № 23, стр. 32.

вить бюджет общегосударственный. Понятно, что эти два наиболее заинтересованных ведомства часто и существенно расходятся по вопросам местной бюджетной политики. Но, во всяком случае, правильная политика в области местного бюджета никоим образом не может быть исключительно политикой финансовой в узком смысле этого слова, оторванной от местного хозяйства. Основная цель местного бюджета должна заключаться в экономическом и культурном под'еме мест; с другой стороны, поскольку некоторые общефинансовые условия—ограничение эмиссии, оздоровление валюты, ослабление дефицитности — являются предпосылкой вообще всякого хозяйственного под'ема в Р.С.Ф.С.Р. и С.С.С.Р., постольку же они необходимы и для местного хозяйства. Значит, нужно найти некоторый жизненный компромисс в отдельных сторонах общей политики местных финансов.

Обращаясь к нормам местного бюджетного права, мы прежде всего встречаемся с законоположениями, определяющими расходы, отнесенные на местные денежные средства. Если мы возьмем список расходов, установленных декретом В.Ц.И.К. от 9 ноября 1921 года, и сравним его с перечнем расходов, данным в декрете В. Ц. И. К. и С. Н. К. от 31 августа 1922 г. (С. У., 56—711) [1]), то мы увидим здесь значительное расширение, и оно, можно сказать, непрерывно продолжается. Наоборот, за последнее время мы совершенно не видим примеров того, чтобы расход, перенесенный на местные средства, затем был снова отнесен на средства общегосударственные, и не было даже соответственных проектов, в роде проекта Н.К.В.Д. в 1922 г. о возвращении некоторых расходов, связанных с борьбою против пожаров, в разряд общегосударственных.

В современном списке этих расходов отнюдь не следует искать только расходов, которые, по старой нашей терминоло-

---

[1]) Дополнения к нему в постановлении В.Ц.И.К. и С.Н.К. от 4 января 1923 г. (распространение расходов, отнесенных по военному ведомству на местные средства, на морское ведомство) (С. У., 2—28), в постановлении В.Ц.И.К. и С.Н.К. от 11 января 1923, о передаче милиции на местные средства (С. У., 3—58). Декретом В.Ц.И.К. и С.Н.К. от 26 марта 1923 г. местам предоставляется на местные средства устраивать сооружения радиотелеграфной связи и телефонные сообщения (С. У. 24—290).

гии, можно было бы приурочить к местным пользам и нуждам. Современный расходный местный бюджет гораздо шире по количеству охватываемых им сторон государственного управления и хозяйства, чем старый бюджет земский и городской. Финансовая децентрализация в этом смысле идет так далеко, что, в конце концов, большая часть государственного аппарата едва ли не оказывается на местном бюджете. Может быть, через некоторое время логичнее будет говорить не о расходах, отнесенных на местные средства, а о расходах, оставленных на средствах общегосударственных.

В частности, согласно принятому Малым Совнаркомом Р. С. Ф. С. Р. 13 августа 1923 г. проекту положения о местных финансах, в общем исходящему из наличных расходов, на местные средства в значительной мере отнесено содержание местных советских учреждений. Отнесено содержание: а) сельских советов, б) волостных исполкомов, за исключением содержания членов волисполкома в количестве не более трех, относимого на общегосударственный бюджет, в) губернских и уездных экономических совещаний, г) губернских и уездных исполкомов, поскольку в него не входят расходы, относимые по установленным В. Ц. И. К. и С. Н. К. правилам на общегосударственный бюджет, д) губсовнархозов и соответствующих им органов (ст. 22). Таким образом, чем ближе к первоначальным местным ячейкам и, следовательно, чем дальше они отстоят от центра, тем в большей степени они обслуживаются местными средствами. Однако, если это положение верно по отношению к советам и исполкомам, оно не совсем выдерживается в бюджете других учреждений. Так, уездные и губернские Э. К. О. С. О., которые в большей степени являются органами С. Т. О., чем местные исполкомы органами В. Ц. И. К., целиком содержатся на местные средства. Сюда же относится советская рабоче-крестьянская милиция. Передача последней на местные средства весьма существенно увеличила местные расходы и, несомненно, на первых порах создала затруднения для местного бюджета. Однако, по существу, поскольку эта милиция охраняет элементарный порядок, в коем непосредственно заинтересованы все граждане данной местности, по-

сколько, далее, именно места могут дать правильную постановку милиции, учитывая все бытовые потребности, такое перенесение, при условии, что будет установлен в центре некоторый обязательный минимум удовлетворения здесь и общегосударственного интереса порядка и безопасности, является вполне целесообразным [1]). Далее, на местные средства отнесено содержание народных судов, народных следователей и мест заключения, кроме мест заключения общегосударственного значения, список коих устанавливает Н. К. В. Д. и Н. К. Ф.

Несомненно, армия и флот являются теми отраслями государственной жизни, которые связаны с государством, как с целым, представляют из себя организации централизованного типа и должны быть оставлены на государственном бюджете. По действующим законоположениям, на местные средства передается только квартирное довольствие Красной армии и флота — наем, освещение, водоснабжение и ассенизация помещений для расквартирования воинских частей. Выражение «воинские части» здесь должно быть понимаемо в точном смысле, и сюда не относятся расходы по содержанию таких военных учреждений, как высшие военные учебные заведения и т. д., обслуживающие Красную армию и флот в их целом (ст. 23).

Весьма широк круг тех расходов, которые возложены на места в области коммунального хозяйства. Сюда относится содержание органов коммунального хозяйства, постройка, содержание и ремонт коммунальных зданий, расходы по внешнему благоустройству населенных пунктов, приведение в порядок улиц, разбитие садов и т. д., содержание коммунальных предприятий и хозяйств, поскольку последние не переведены на самостоятельный расчет, на санитарные и противопожарные предприятия, на устройство и содержание дорог и дорожных сооружений и, в частности, грунтовых и шоссейных дорог местного значения и вообще местного транс-

---

[1]) Ср. ст. А. Елистратова, «Бюджет полиции в западно-европейских государствах» — «Рабоче-крестьянская милиция» № 1, стр. 19 (положение во Франции, Пруссии и Англии).

порта—гужевого, автомобильного, речных переправ и т. д. (ст. 24).

Точно так же на местные средства относится содержание всякого рода торговых, транспортных, промышленных и сельско-хозяйственных предприятий, переданных местному исполкому (ст. 30). Если некоторые из этих категорий расходов, например, по городскому благоустройству, носят по преимуществу потребительский характер, то другие теснейшим образом связаны с под'емом производительных сил на местах и в дальнейшем должны обращаться из статей расходных в источники доходов.

Такое же производительное значение имеют и многочисленные расходы по сельскому хозяйству, отнесенные на местные средства. Сюда относится содержание волостных земельных комиссий, расходы по землеустройству местного значения, по организации и содержанию показательных мероприятий и учреждений в области земледелия, скотоводства, садоводства, пчеловодства и т. д., поскольку эти мероприятия и учреждения не имеют целью обслуживать Р. С. Ф. С. Р. в ее целом; на всякого рода мелиоративные работы местного значения (осушение болот, лугов, укрепление песков и оврагов и т. п.), на ремонт орудий сельского хозяйства, на кузницы, склады сельско-хозяйственные, прокатные пункты, на ветеринарное дело и борьбу с вредителями сельского хозяйства, поскольку относящиеся сюда мероприятия не ведутся в общегосударственном масштабе; на содержание агрономических участков (но не агрономо-технического персонала) и на советские хозяйства, не включенные в разряд общегосударственных (ст. 28). Таким образом, децентрализация расхода здесь идет гораздо далее, нежели в области промышленности и транспорта, что само собою понятно, так как сельское хозяйство по своей природе—гораздо более децентрализованная отрасль народного хозяйства, и это не может не отражаться как на строении органов, им ведающих, так и на их финансировании.

Так же значительна и область расходов, отнесенных на местные средства по народному образованию (ст. 25). Сюда относятся: а) хозяйственно-канцелярские расходы, содержание

служебно-технического персонала по профессионально-техническому образованию, школам и внешкольным учреждениям, краткосрочным курсам и т. д.; б) расходы по социальному воспитанию, устройству и содержанию детских домов-садов, очагов и колоний, школ первой и второй ступени; сюда входит и содержание педагогического персонала, которое первоначально по декрету 31 августа 1922 г. было отнесено на государственный бюджет; в) расходы по культурно-просветительным учреждениям и мероприятиям, на местные музеи, архивы, галлереи, библиотеки, клубы, избы-читальни, театры, студии, музыкально-художественные и литературные начинания, за исключением отнесенных на государственный бюджет, кинематографы, выставки, экскурсии, чтения и т. д.

В области здравоохранения (ст. 26), как правило, на местные средства относятся прежде всего расходы по устройству, оборудованию и содержанию лечебных учреждений и диспансеров, если они не имеют общегосударственного значения и не попали в особый список, составленный по соглашению Наркомздрава с Наркомфином, если они не обслуживают тюрем, не носят эвакуационного характера и не относятся к санитарному оборудованию железных дорог. Сюда же относятся курорты местного значения, здравницы, дома отдыха, расходы по охране материнства и младенчества, по борьбе с заразными болезнями и по санитарному просвещению, поскольку отдельным мероприятиям каждой из этих областей не придан общий характер. С этой категорией расходов, отнесенных на местные средства, близко соприкасаются и расходы по социальному обеспечению (ст. 24), среди которых на общегосударственных средствах остались лишь расходы по показательным инвалидным учреждениям, находящимся в списке, составленном по соглашению Наркомсобеса с Наркомфином. Все остальное содержание обычного учреждения социального обеспечения, субсидирование инвалидных организаций, обучение инвалидов, помощь всякого рода населению, пострадавшему от стихийных бедствий, борьба с нищенством и проституцией, поддержка комитетов взаимопомощи в городах и селениях, — все это отнесено на местные средства.

Таким образом, в области и народного образования, и народного здравия, и социального обеспечения мы видим один и тот же принцип распределения расходов между центром и местами, при чем за центром остаются лишь некоторые показательные учреждения, учреждения общегосударственного значения, обычно перечисленные в списке, который составляется по соглашению заинтересованного ведомства с Наркомфином. Всего последовательнее эта децентрализация расходов проведена по отношению к социальному обеспечению, которое впрочем и ранее, если не в области бюджета, то в смысле распределения работы, было чрезвычайно децентрализированною отраслью уже в момент перехода к новой экономической политике.

Если круг расходов, отнесенных на местные средства, весьма обширен, то не все они в одинаковой мере обязательны для местных органов. Существующее законодательство устанавливает известную обязательную постепенность в смысле удовлетворения местных потребностей. В первую очередь и в полной мере, согласно установленным в общезаконодательном порядке нормам, должны быть удовлетворены расходы: а) по содержанию сельских советов и волисполкомов, б) школ первой ступени, в) лечебных заведений, г) милиции, д) народных судов и мест заключения, е) расквартирования воинских частей, ж) волостных земельных комиссий, з) погашений ссуд и займов. Эти потребности должны быть удовлетворены полностью, и как бы предполагается, что местных средств, а также средств, полученных в дотационном порядке, на них должно хватить. Все они в равной степени являются первоочередными, и между ними не устанавливается еще какой-либо постепенности. Это расходы, которые не обещают стать источниками доходов, и на местах может быть стремление их сокращать сверх меры. Все же прочие расходы уже не являются в строгом смысле обязательными и удовлетворяются по мере имеющихся на местах рессурсов за покрытием первых по усмотрению мест. Таким образом, местные органы не могли бы, например, произвести значительные затраты по сельско-хозяйственным мелиоративным работам или по устройству

комунальных предприятий, соответственно сокративши бюджет мест заключений или бюджет раскватирования воинских частей. Все другие расходы, кроме перечисленных, не могут быть относимы на местные средства иначе, как в силу специального законодательного постановления В. Ц. И. К. и С. Н. К., по согласованному представлению Наркомфина, Наркомвнудела и заинтересованного ведомства, с указанием срока, с которого расход этот переносится на местные средства. Такой порядок был окончательно закреплен декретом В. Ц. И. К. и С. Н. К. от 17 августа 1922 г. [1]). Соответственное постановление вошло и в «Положения о местных финансах» (ст. 31).

Обращаясь к местным средствам, за счет которых покрываются вышеуказанные расходы, мы имеем ряд доходов не налогового характера. Сюда относятся доходы от коммунальных предприятий общего пользования и вообще от всякого рода учреждений и предприятий, содержимых на местные средства: промышленных, торговых, комиссионных, транспортных, сельско-хозяйственных и т. д. К этой же категории относятся доходы, получаемые от городских земель и земель, поступивших в распоряжение местных советов, и всякого рода местных имуществ и доходных статей (ст. 34). На-ряду с доходами не налогового характера в настоящее время имеется целый ряд налогов и сборов в пользу мест, являющихся дополнительными по отношению к общегосударственным—отчислений от других налогов и сборов, установление взимания которых специально предоставлено местам, а также надбавок к сборам. К первым принадлежат прежде всего (ст. 35) отчисления от государственных денежных и натуральных налогов: от единого сельско-хозяйственного налога, от лесного дохода—в размерах, устанавливаемых Совнаркомом, — от наследственных пошлин [2]). Надбавки устанавливаются: к государственному промысловому налогу, к цене патентов на право продажи питей и табачных изделий, к судебным и нотариальным пошлинам, к государственному охотничьему сбору и к

[1]) С. У., 52—566.

[2]) Согласно ст. 35 проект. положения сюда относятся также отчисления от эксплоатации государственных земельных имуществ и рыбных угодий.

государственному подоходно-поимущественному, а также государственному рентному налогу в размерах, устанавливаемых на год вперед Совнаркомом (ст. 36), когда этот рентный налог будет введен. Местным органам, далее, предоставляется взимать нижеследующие налоги и сборы, перечисленные в ст. 37 проекта положения о местных финансах: а) налог со строений в городских поселениях; б) налог с фабрично-заводских, торговых, промышленных и дачных помещений вне городских поселений; в) налог с имуществ, получающих особые выгоды от вновь осуществляемых мероприятий; г) сбор с отпускаемой из лесных дач древесины; д) налог с промышленных садов и огородов; е) налог с заведений для потребления на месте кушаний и напитков; ж) налог с лошадей и выездных экипажей в городских поселениях; з) налог с велосипедов, самодвижущихся экипажей, яхт и моторных лодок; и) налог с извозного промысла; к) налог с перевозного промысла; л) разовый сбор за право подвижной торговли; м) сбор с пригоняемого на рынок для продажи скота: н) налог со скота и других домашних животных в городских поселениях; о) налог с грузов, привозимых и вывозимых по железнодорожным и водным путям сообщения; п) налог с публичных зрелищ и увеселений; р) налог с плакатов, афиш и реклам в городских поселениях; с) налог с об'явлений; т) налог с актов об отчуждении строений или права застройки; у) налог со сделок, совершаемых или регистрируемых на бирже; ф) налог с аукционных продаж движимых имуществ в городских поселениях; х) прописочный сбор в городских поселениях.

И, наконец, в будущем, если не в настоящем, к источникам доходов должны быть отнесены и те займы, которые действующими узаконениями разрешаются местным органам, которые, действительно, неизбежны при совершенно непосильных расходах, стоящих перед этими органами, если бы последние должны были ограничиться лишь налогами и обычными неналоговыми доходами [1]).

---

[1]) Положение о губернских с'ездах советов и губисполкомах, 31 октября 1922, § 28, ст. 11. Декрет В.Ц.И.К. и С.Н.К. о кредитных операциях местных советов от 25 января 1923 г. (С. У., 5—91).

Если рассмотреть все эти источники дохода, в особенности список надбавок и самостоятельных налогов, и сопоставить их с тем, что давал декрет 9 декабря 1921 года, то мы увидим, насколько круг этих доходов возрос. Правда, размеры отчислений и добавок в пользу местных органов отдельных районов Р. С. Ф. С. Р. очень колеблются. В то время, как Московская губерния получила за март месяц 1923 года отчислений—34,6 миллионов (в дензнаках 1923 года) и надбавок—46,2 миллионов, Сибирь получила лишь отчислений—в размере 9,2 миллионов и надбавок—4,7 миллионов, а Киргизия—тех и других в размере 1,5 милл. Таким образом, Московская губерния получила из общей суммы отчислений (включая сюда, кроме Р. С. Ф. С. Р., Белоруссию и Украину) 34,6%, а надбавок—39,3%, Сибирь из общей суммы отчислений — 5,2%, из общей суммы надбавок — 3,1%. Киргизия—0,91% и 1%. Если взять все население Р. С. Ф. С. Р., Украины и Белоруссии, то надбавки к госналогам на одного человека выразятся в размере 1 руб. 28 коп., а на жителя Московской губернии—в размере, приблизительно, 33 рублей [1]). Вообще же отчисления и надбавки за указанный период составляли 71,1% всех налоговых местных доходов, и местные налоги и сборы в строгом смысле этого слова только в нижне-волжском районе приближались к 39% общей вышеуказанной суммы, а по центрально-земледельческому району выражались, приблизительно, в 16% [2]).

Эти источники, однако, не могут покрыть местных расходов, как они в настоящее время установлены. Местные бюджеты являлись бы дефицитными, если бы им на помощь не приходило до сих пор государство. Но современное законодательство стремится ограничить эту помощь исключительными случаями: «в тех случаях, когда местные бюджеты не могут быть сведены без дефицита в силу особенно неблагоприятных экономических условий местности или вследствие

---

[1]) См. статью Сырнева, «К вопросу об улучшении местных финансов»—«Вестн. Фин.», 1923 г., 1 июня, № 22, стр. 24.

[2]) Ср. таблицы в ст. А. Ф. Швецова, «Доходные источники в местном бюджете»—«Вестн. Фин.» № 31 от 3 августа 1923 г., стр. 5 и сл.

поразивших ту или иную административно-территориальную единицу стихийных или иных чрезвычайных бедствий, губернским и областным исполкомам предоставляется возбуждать перед Наркомфином ходатайства об ассигновании пособий на покрытие дефицита по местному бюджету». («Проект положения о местных финансах»). Эти пособия могут выдаваться на усиление средств губисполкомов вообще или на какие-нибудь специальные их потребности, при чем в последнем случае расходы обставляются определенными условиями; но как те, так и другие могут выдаваться лишь в случае, когда все возможные источники использованы полностью (ст. 113). Иначе получилось бы переложение расходов, которые должны произвести места, опять на общегосударственный счет, и это угрожало бы подрывом самой системы местного бюджета. С этим стремлением местных органов приходилось бороться в самые различные периоды советского строительства, и непосредственно после революции, среди военного коммунизма, когда, вообще говоря, отпуск денежных знаков из центра на места не вызывал особых трудностей, и, тем более, при новой экономической политике. Но совершенно отказаться от выдачи таких пособий государство не может, имея в виду чрезвычайные обстоятельства, поражающие отдельные местности, имея в виду и большую неравномерность местных рессурсов. Таким образом ежегодно Совнарком по смете Народного Комиссариата Финансов определяет специальный дотационный фонд, как денежный, так и натуральный.

Известно, что выдача дотаций является могущественным и достаточно целесообразным средством контроля центральной власти над местным хозяйством в формах, нисколько не нарушающих самостоятельность этого хозяйства [1]). В этом отношении чрезвычайно важных результатов достигла Англия. Несомненно, что и для земского хозяйства России, несмотря на политические тенденции, здесь сказывавшиеся, порядок дотации оказался в общем благоприятным. Поэтому

[1]) Многочисленные возражения против системы дотаций исходили отчасти из априорных соображений, отчасти из конкретных ошибок и неправильной постановки дотационной политики.

выдача пособий из дотационного фонда не может производиться распоряжением какого-нибудь одного ведомства, хотя бы Н. К. Ф., заинтересованного, главным образом, в денежной стороне. Шел большой спор, какое учреждение должно производить расходы из дотационного фонда или, точнее, определять необходимость в выдаче такого пособия на покрытие дефицитов по местному бюджету и размеры ее. Проект положения о местных финансах устанавливает особую комиссию по финансированию местных бюджетов из общегосударственных средств в составе: председателя комиссии, назначаемого по соглашению Н. К. Ф., Н. К. В. Д., Наркомпрода и Н. К. Р. К. И., двух представителей от Н. К. Ф. и по одному представителю от Н. К. В. Д., Н. К. Р. К. И. и Наркомпрода. Решения вступают в силу после утверждения Наркомфина. Но если какой-нибудь из членов комиссии, от имени представляемого им комиссариата, подаст особое мнение на решение этой комиссии, то разногласие переносится на разрешение Совнаркома (ст. 114—119). Таким образом, преобладающее влияние здесь имеет Наркомфин; однако не за ним остается последнее слово в этом вопросе, столь важном для местных финансов и местного хозяйства. Очевидно, есть случаи, когда лишь в порядке таких дотационных вспомоществований может быть восстановлено то, что было разрушено в гражданскую войну, — достаточно здесь напомнить Ярославль.

Таким образом, все местные источники доходов определяются постановлениями центральной власти. Согласно декрету 9 декабря 1921 года, если перечень местных налогов и сборов целиком может быть изменяем лишь в законодательном порядке, то отдельные налоги и сборы, но не отчисления от общегосударственных и не надбавки к ним, могут быть вводимы по соглашению Н. К. Ф. и Н. К. В. Д.. Это было подтверждено декретом В. Ц. И. К. и С. Н. К. о порядке установления местных налогов и сборов от 8 июня 1922 г. (С. У., 40 — 465) [1]). Довольно зна-

[1]) Здесь предусматривалось, что все такие ходатайства идут в губфинотдел, который со своим отзывом направляет их в губисполком, а последний может направить на заключение Н.К.В.Д. и Н.К.Ф.

чительное количество налогов и сборов, действительно, таким образом было введено по различным губерниям и городам [1]). Когда Наркомфин осенью 1922 года вносил первоначальный проект положений по местным финансам, он также предполагал оставить этот порядок, как менее громоздкий и более соответствующий разнообразным условиям отдельных местностей России. Нужно ли загромождать Совнарком и В. Ц. И. К. разрешением вопросов отдельных налоговых сборов, которые просит ввести где-нибудь, например, в Алтайской губернии местный исполком? Однако комиссия при Совнаркоме, рассматривавшая этот проект, не согласилась с этим предложением и установила необходимость здесь законодательной санкции. Эта санкция устанавливается и в проекте нового положения о местных финансах ст. 103: «Введение местных налогов и сборов, не предусмотренных настоящим положением, производится: а) для отдельных губерний Р. С. Ф. С. Р. по постановлениям В. Ц. И. К. и С. Н. К. Р. С. Ф. С. Р. с последующим доведением до сведения Н. К. Ф. С. С. С. Р., б) для всего С. С. С. Р. по постановлениям Ц. И. К. и С. Н. К. С. С. С. Р.». Такой порядок принципиально необходим в интересах налоговой дисциплины, которая так часто до сих пор нарушается местами, устанавливающими всякого рода местные налоги и сборы, не узаконенные никаким актом центральной власти. С этими нарушениями и законодательным органам, и Наркомфину приходится постоянно бороться. Поэтому психологически важно установить принцип, что новые налоги могут вводиться лишь в законодательном порядке.

Территориальными единицами, которые имеют свои местные бюджеты, являются губернии, уезды, волости и города. Это подразделение должно считаться временным, как вре-

---

[1]) Сюда относились и налоги, связанные с бытовыми условиями данной губернии (сбор с оленей в Архангельской губ.), и налоги общего характера,—напр., сбор за перемену фамилии (в губ.: Рязанской, Московской, Тверской, Семипалатинской, а также в республиках: Крымской и Татарской). Устанавливались также дополнительные сборы к уже существующим на местах (к канцелярскому сбору). Из протоколов комиссии видно, что ходатайства о налогах целевого характера и налоги, так или иначе повторяющие общегосударственные (напр., общегражданский), отклонялись.

менный характер носит наше административное деление вообще, и оно должно быть заменено иным при проведении экономического районирования.

В организации местного бюджета чрезвычайно важным вопросом является то, насколько каждая из этих единиц самостоятельна в бюджетном смысле и насколько бюджет составляется соответственными местными органами. Согласно положению о губисполкомах, последний производит раскладку местных налогов между уездами, а с другой стороны, местные расходы и доходы делятся на губернские, уездные и городские (ст. 28, пункт 7 и 8). В этом отношении проект положения о местных финансах идет несколько далее в смысле бюджетной децентрализации. С одной стороны, он требует утверждения губернским с'ездом советов предположенного губисполкомом распределения доходов и расходов между губернскими, уездными и городскими бюджетами (ст. 11, п. б). С другой стороны, он предоставляет уездным с'ездам советов распределение расходов и доходов между уездными, городскими и волостными бюджетами (ст. 13, п. «б»). Кроме того, он вообще устанавливает волостной бюджет, который ранее не существовал. В дополнительном проекте, касающемся местного волостного бюджета и подлежащем включению в общее положение, устанавливается законодательное определение тех расходов и тех доходов, которые должны быть отнесены на волостной бюджет. Круг этих расходов нельзя не признать весьма значительным. Сюда относятся: содержание сельских советов, волостных исполкомов, содержание их членов, находящихся на государственном бюджете; содержание, обслуживание, ремонтирование помещений для местных советских учреждений, школ, врачебных пунктов и других медицинских учреждений волостного характера; на раз'езды административного, медицинского и агрономического персонала волости; на противопожарные, санитарные предприятия волостного значения; устройство и содержание дорог и различного рода мелиорационные работы такого же значения; на охрану лесов, переданных в земельные общества; на эксплоа-

тацию земельных имуществ, национализированных предприятий, переданных в волисполкомы. Точно так же определяются источники дохода — от эксплоатации имуществ, оброчных статей и национализированных предприятий, находящихся в ведении волисполкома; отчислений от общеуездных местных доходов, размеры коих устанавливаются уездным с'ездом советов, но не менее одной десятой из отчислений на местные нужды; от поступлений единого сельско-хозяйственного налога в пределах волости, налога с фабрично-заводских, торгово-промышленных и дачных помещений, и не менее четверти от поступления налогов с древесины. В пользу волости идут также местные надбавки к промысловому налогу находящихся в пределах волости торгово-промышленных предприятий первых трех разрядов, т.-е. более мелких, и местные надбавки к цене выбираемых в пределах волости патентов на право продажи питей и табачных изделий. Кроме того, из налогов и сборов, вошедших в список, утвержденных В. Ц. И. К. и С. Н. К. 29 августа 1922 года, сюда входят: а) налог с перевозного промысла; б) с извозного промысла; в) на заведения с отпуском кушаний и напитков и г) за пользование общественными весами. Если этого окажется недостаточно, то, с согласия уездного исполкома, волисполкомы могут вводить сборы, которые по декрету 29 августа 1922 года касаются городских поселений, а именно: сбор с пригоняемого скота и за право подвижной торговли. При недостатке и этих источников волисполкомы могут получать пособия из общеуездных местных средств, которые образуются из общегубернского поуездного фонда.

Таким образом, волости должны явиться настоящими бюджетно-хозяйственными ячейками, и в этом отношении новая реформа представляет действительно значительный шаг вперед в смысле финансовой децентрализации. Несомненно, здесь есть большие трудности, связанные прежде всего с недостатком личных сил и материальных средств в волостях. В циркуляре Наркомфина по центроналогу 13 января 1923 года говорится: «Желательно составление самостоятельных волостных смет, но, ввиду неналаженности и недостаточности волостного

аппарата в некоторых губерниях, волостные сметы, в случае необходимости, могут быть составляемы губисполкомами или, в виде крайней временной меры, может быть, как исключение, допускаема замена составления особых волостных бюджетов отпуском кредитов на волостные расходы по сметам уисполкомами». В настоящее время произведена большая работа по подготовке волостных бюджетов, но, конечно, она далеко не достаточна, и еще долгое время волостные исполкомы без надлежащего инструктирования из вышестоящих местных центров окажутся довольно бессильными.

Таким образом, остается распределение расходов и доходов между губерниями, уездами и городами. Можно было бы в будущем и здесь предоставить это распределение не губернским органам, а общему законодательству. Это представляется особенно существенным для городов, у которых есть свои потребности коммунального хозяйства и которые при настоящей системе могут быть в финансовом отношении, так сказать, подавлены губернскими органами. Можно вспомнить из земской практики те споры, которые велись относительно желательности сохранения городов в составе губернских и даже уездных земских союзов или их выделения.

Не следует, однако, преувеличивать этой опасности в настоящем случае. Прежде всего, у городов есть свои местные налоги и сборы, установленные декретом 29 августа 1922 г. Кроме того, у них есть свои имущества, и весьма значительные, все относящиеся к разряду так называемых муниципализированных. При этом, они имеют и свои специальные расходы. Во всяком случае, бюджетная самостоятельность городов имеет смысл при достаточном развитии городского хозяйства, а последнее опять-таки тесно связано с состоянием промышленности и торговли. Поэтому всякая муниципальная политика, которая строилась бы на пренебрежении интересами торговли и особенно промышленности, хотя бы возлагая на них непосильное бремя платежей на местные средства, в конечном счете подрывала бы благосостояние городской России. Что касается до разделения губернских и уездных доходов и расходов, то едва ли была необходимость в настоящее вре-

мя определять его законоположением, особенно теперь, когда значительная часть уездного бюджета перейдет в бюджеты волостные, и когда в этом отношении желательна достаточная гибкость.

Подобно бюджету общегосударственному, и местные бюджеты имели двоякую форму. С одной стороны, годичные бюджеты также приурочены к периоду от 1-го октября до 30-го сентября следующего календарного года. Однако еще в большей степени, чем бюджеты общегосударственные, эти годичные бюджеты имели ориентировочный характер, и это тем более, что, в отличие от общегосударственных, местные годичные бюджеты исчислялись в советских дензнаках. Согласно циркуляра Наркомфина от 12 января 1923 года, «годовой бюджет в расходной своей части намечает предметы и об'ем своих расходов, предположенных к выполнению в течение бюджетного периода (годовой план местного хозяйства), а равно и размер потребных на эти расходы сумм, исчисленных на основании реальных цен, тарифов и ставок, существовавших перед составлением годового бюджета». Но так как при определении означенных сумм не учитываются возможные колебания курса рубля, предусмотренные годовым бюджетом расходы, несомненно, не могут быть выполнены в пределах ассигнования этого бюджета, ибо принятые в основание сметных расчетов цены, тарифы и ставки, в связи с колебанием курса рубля, также не остаются неизменными в течение всего годового периода. Поэтому при фактическом исполнении бюджета получается несоответствие между сметными назначениями и реальными ценами, тарифами и ставками, постоянно меняющимися в течение бюджетного периода. При таких условиях годовой бюджет, устанавливая на весь годовой период определенный финансовый план, может служить, однако, только в качестве ориентировочного бюджета, на основе которого, в качестве твердых бюджетов, подлежащих исполнению, должны быть составляемы на каждые три месяца вперед особые квартальные бюджеты. В квартальные бюджеты не должны быть вносимы ассигнования на расходы, не предусмотренные годовым бюджетом, увеличение штатов и т. д., если здесь не будет каких-либо оправдывающих осо-

бых обстоятельств. Вообще, главное значение квартальных бюджетов, по данному циркуляру, лежит именно в исправлении сметных предположений в соответствии с изменившеюся ценностью денег и товаров. Проект положения о местных финансах в главе V (о разделении и исполнении местных бюджетов) ничего не говорит о квартальных местных бюджетах и имеет в виду только годичный бюджет (ст. 123). Что касается исчисления, то, согласно ст. 129, оно должно производиться по форме и способам, устанавливаемым Н. К. Ф. С. С. С. Р. Несомненно, и местный бюджет должен быть переведен в твердое исчисление, как и бюджет общегосударственный [1]). Это было признано и совещанием уполнаркомфинов [2]) в апреле 1923 г. После этого постановление С. Н. К. и Ц. И. К. С. С. С. Р. от 27 июля 1923 г. установило твердое исчисление для местных налогов и сборов.

Обращаясь к составлению местного бюджета, мы видим тут такой порядок (ст. 124 и сл.). В течение летнего периода [3]) должно быть точно установлено распределение местных доходов и расходов, поскольку оно не основано на определенных законоположениях. Далее, волисполкомы, горсоветы и отделы губернских и уездных советов составляют не позднее 1 сентября волостные и городские бюджеты и сметы губернских и уездных отделов исполкомов. Эти последние сметы рассматриваются в губернских и уездных бюджетных комиссиях, под председательством заведующего губернским и уездным финансовым отделом. В состав губернской комиссии входят: заведующий губернским налоговым управлением, заведующий отделом местных средств, представитель губэкосо

---

[1]) Ср. о трудностях, связанных с переходом на твердое исчисление местного бюджета, заметку Обудовского в «Вест. Фин.», № 30, 27 июля 1923 г., стр. 6. Едва ли при этом исчислении можно брать в соображение местный индекс. Единство требовало бы и здесь пользоваться индексом, взятым для госбюджета. Можно было бы для простоты также здесь ограничиться червонным исчислением.

[2]) Согласно проекту положения, не позднее 15 июля губернский с'езд советов или расширенный губисполком должен установить план налогового обложения—ст. 124.

[3]) Стенотр. отчет, стр. 39.

и представитель губпрофсовета. В состав уездной—финансовый инспектор, заведующий сметно-налоговой частью уэкосо и представитель упрофсовета. Эти бюджетные комиссии являются как бы местными копиями междуведомственного совещания, рассматривающего сметы наркомата в Наркомфине. В составе, который здесь намечается (ст. 18), губернские комиссии не носят слишком финансово-ведомственного характера, но все же представлялось бы желательным участие представителей заитересованных ведомств, а, может быть, и органов коммунального хозяйства. В комиссиях вносятся всякого рода поправки, производится согласование между различными местными отделами, и не позднее 15 октября составляются бюджеты губернские, уездные и губернского города, а также бюджеты городов и уездов и поуездные сводки волостных бюджетов. Все эти сметы и бюджеты составляются по установленным Наркомфином формам, а исчисления производятся по способам, принятым для государственного бюджета. Если размер дохода и расхода не может быть определен, то пользуются средними рыночными ценами, данными по исполнению прошлого бюджета, и прочим, могущим приблизительно определить размеры сметных предположений (ст. 129—133). Само собою разумеется, в доходно-расходную часть бюджета могут быть вносимы лишь такие доходы и расходы, которые предоставлены местам. В расходной смете в первую очередь вносятся обязательные расходы и лишь за их покрытием остальные. Кроме этого, в расходную часть всех бюджетов включается известная сумма, не более 5%, которая идет на образование губернского запасного фонда, предназначаемого на выдачу субсидий и на непредвиденные сверхсметные расходы. Порядок выдачи из этого фонда устанавливается правилами Н. К. Ф. Этот запасный губернский фонд является также местной копией резервного фонда Совнаркома.

Основное правило составления общегосударственных смет—включение сюда лишь расходов, основанных на действующих штатах, планах и вообще законоположениях,—здесь не формулируется в качестве требования, именно ввиду того, что местные расходы точно ограничены. Нет необходимости и в особенно частых призывах блюсти эконо-

мию, ибо она просто неизбежна для местных учреждений, которые не могут рассчитывать на дотацию без уважительных оснований и которые не обладают правом и возможностью при отсутствии других средств прибегать к эмиссии.

Само построение смет местных доходов и расходов естественно гораздо более просто, нежели при смете общегосударственной. В примерных сметах, приведенных в циркулярах Наркомфина по Центроналогу от 21 сентября 1922 года, мы имеем такое распределение на параграфы, которые, в свою очередь, распадаются на статьи.

Для доходной сметы:

1) Свободные остатки местных денежных средств и недоимки по местным налогам и сборам.
2) Доходы от предприятий, промыслов и оброчных статей.
3) Доходы от имуществ.
4) Разные поступления.
5) Отчисления от государственных денежных и натуральных налогов.
6) Процентные надбавки к государственным налогам и пошлинам.
7) Местные налоги и сборы.
8) Налог с имуществ, получающих особые выгоды от вновь осуществляемых мероприятий.
9) Денежный подворный налог в негородских поселениях.
10) Ссуды и пособия из общегосударственных средств и запасного губернского фонда.

Для расходной сметы:

1) Участие в расходах по содержанию общеадминистративных учреждений.
2) Содержание органов коммунального хозяйства.
3) Содержание коммунальных зданий, памятников и других имуществ.
4) Расходы по благоустройству населенных пунктов.
5) Содержание предприятий и хозяйств.
6) Расходы на мероприятия по улучшению санитарных условий населенных местностей.

7) Расходы по противопожарной охране населенных местностей.

8) Расходы по содержанию дорог и дорожных сооружений.

9) Расходы по народному образованию.

10) Расходы по народному здравоохранению.

11) Расходы по сельскому хозяйству.

12) Расходы по транспорту.

13) Расходы по народному комиссариату по военным делам.

14) Расходы по народному комиссариату юстиции.

15) Расходы по народному комиссариату социального обеспечения.

16) Разные расходы.

17) Запасной губернский фонд.

Утверждение местного бюджета в значительной мере определяется уже «Положением о губернских с'ездах и губернских исполкомах». Здесь предусматривается такой порядок. Смета уездных, городских и губернских доходов и расходов образует общегубернский бюджет. При этом губисполкому принадлежит право рассматривать сметы уездных городов, как с точки зрения их законности, так и по существу, и смета, принятая с поправками губисполкома, в случае разногласия уисполкома, тем не менее, включается и общегубернский бюджет, который, вместе с заключением и об'яснительной запиской губисполкома, представляется на утверждение губернского с'езда советов; впрочем, такое же право принадлежит и губернским исполкомам в сессионных заседаниях, причем лишь они должны вносить этот бюджет на рассмотрение ближайшего губернского с'езда (пар. 29, п.п. 1 и 3). По рассмотрении и утверждении общегубернского бюджета губернским с'ездом, губисполком представляет его, — но лишь для сведения, — в Наркомфин и Наркомвнудел. Если бы последние усмотрели, однако, в этом бюджете какие-либо неправильности, они могли бы обжаловать соответственное постановление губернского с'езда во В. Ц. И. К. на основании пар. 8 «Положения о губернских с'ездах»: «в пределах его ве-

дения, губернский с'езд советов есть высшая на территории губернии власть, подчиненная исключительно Всероссийскому С'езду Советов, Всероссийскому Центральному Исполнительному Комитету и его Президиуму».

Новый Проект положения о местных финансах и в этом отношени несколько отступает от той централизации, при которой решающее слово в области местного бюджета принадлежит губисполкомам. Он предполагает, что волостные бюджеты и бюджеты заштатных городов должны быть одобрены волостными с'ездами советов и горсоветами, а затем, через волисполкомы и горсоветы, они вносятся в уездный исполком, который в свою очередь вносит их со своим отзывом на утверждение уездного с'езда советов или пленума уездного исполкома. Уездные бюджеты и бюджеты уездных городов проходят через уездные с'езды советов или пленум уездных исполкомов и горсоветы уездного города, а затем представляются на утверждение губисполкому вместе с поуездной сводкой. Наконец, губернские сметы и сметы губернских городов, одобренные губисполкомами и горсоветами, вносятся на утверждение губернского с'езда советов или пленума губисполкома вместе с погубернской сводкой. Предварительно же все эти бюджеты должны быть рассмотрены финотделами и губэкосо (ст. 140—143). Получается довольно сложная процедура, но опасность волокиты здесь смягчается тем, что соответствующие с'езды и исполкомы должны расмотреть бюджеты в течение 2-недель, и если они этого не делают и не приостанавливают их утверждения, то эти бюджеты считаются утвержденными. Губернский бюджет и погубернская сводка всех местных бюджетов, не позднее 2-х недель со дня утверждения, со всеми материалами направляются губисполкомами в Н. К. Ф.; о сообщении в Н. К. В. Д. ничего не говорится, что, конечно, не лишает последнего права и возможности следить за этими бюджетами.

Одним из важнейших вопросов, который встает в связи с утверждением местных бюджетов, является вопрос о соблюдении здесь принципа единства кассы. Этот принцип всегда энергично поддерживался Наркомфином. В своем обширном

циркуляре от 21—22 сентября 1922 года Наркомфин подтверждал недопустимость обособления в финансовом отношении коммунальных, а равно и иных отделов исполкомов, что приводило бы к переходу местного хозяйства на целевой принцип. Поэтому финансирование всех учреждений и предприятий, отнесенных на местный бюджет, может производиться лишь в общем сметном порядке. Доходы и расходы по этим предприятиям, однако, в интересах их оперативной свободы, должны выражаться лишь в валовых суммах дохода и расхода, при чем все детали делаются в приложениях к смете; обособление же отдельных предприятий в финансовом отношении допускается лишь при определенном кредите, предоставленном данному предприятию для восстановления и укрепления его, или при переходе на хозяйственный расчет в отдельности, или через комбинирование нескольких предприятий, или при передаче предприятия в аренду или концессию. В этом случае вносится только доход от них в доходную смету [1]). Эти постановления вошли в Проект положения о местных финансах. По ст. 136 коммунальный и все другие отделы входят в бюджет исполкомов всеми своими расходами и доходами, обособление отдела допускается лишь в отдельных случаях по постановлениям губэкосо, утвержденным Н. К. Ф. по соглашению с заинтересованым наркоматом. Предприятия, приуроченные к необособленным отделам, входят и по расходной, и по доходной смете лишь в итоговые суммы. Сальдо обособленных преприятий, указанных в циркуляре Н. К. Ф. 21 — 22 сентября 1922 г., вносятся в сметы особой статьей с соблюдением декрета 17 июля 1923 г. о местных трестах [2]). Эти положения вызывали решительные возражения Н. К. В. Д. и работников коммунального хозяйства. На IV съезде заведующих коммунальным хозяйством указывалось, что принцип единства

---

[1]) Согласно прим. к ст. 21 декрета о местных трестах 17 июля 1923 г. в отдельных случаях по постановлению Губэкосо, утвержденному Н.К.Ф. и Н.К.В.Д., в губернский бюджет может включаться сальдо всей местной промышленности в целом. Ср. ст. Э. Ганасси, «Местное хозяйство и местная промышленность» в «В. Ф.», № 29, 20 июля 1923 г., стр. 30.

[2]) «Вестник В.Ц. И. К. С.С.С.Р.», № 1, стр. 29, декрет 17 июля: Здесь в частности имеют значение ст. 20, 21, 22.

кассы, так понимаемый и проводимый, подрывает основу коммунального хозяйства и, что всего важнее, сообщает ему не производственный, а потребительский характер. С'езд признал необходимым установить «право непосредственного распоряжения (со стороны органов коммунального хозяйства) своими доходами в пределах и в соответствии с утвержденными исполкомом и экономическим совещанием сметами и финансово-хозяйственными планами на основе включения по коммунальным хозяйствам в общий местный бюджет финансового сальдо и создания отдельных касс при коммунотделах [1]).

Вопрос этот, действительно, не может быть разрешен односторонними и элементарными требованиями бюджетной дисциплины. Как в области общегосударственной приходится делать известные отступления от принципа единства касс, так нельзя оспаривать, что и коммунальное хозяйство может претендовать на некоторые самостоятельные источники. Однако такое предоставление требовало бы и соответственной уверенности в правильной постановке коммунального хозяйства, в доходности его предприятий и т. д. Вместе с тем, ряд предприятий, уже окрепших, могли бы быть переведены на хозяйственный расчет в отношении местного бюджета и так же его разгрузить, как разгружается общегосударственный бюджет. Наличие обособленных коммунальных касс требовало бы соответственного контроля их со стороны Наркомфина. Но при этом контроле и соблюдении инструкционных правил, издаваемых при участии того же самого Наркомфина, казался бы во всяком случае возможным опыт устройства таких касс, несомненно, могущих принести значительную пользу коммунальному хозяйству, особенно крупных городов, где оно требует такого широкого финансирования.

Исполнение по местным сметам производится предписаниями подлежащих исполкомов, обращенными в местные финот-

---

[1]) Ср. «Коммунальное Дело» 1923 г., № 3—4: «Итоги IV с'езда заведующих коммунальным хозяйством Р.С.Ф.С.Р., стр. 4. Ср. возражения с точки зрения Н.К.Ф. в стенографическом отчете совещания уполнаркомфинов, апрель 1923 г., стр. 32.

делы, об открытии кредитов существующим отделам исполкома (ст. 144). Губернский бюджет и бюджет губернского города приводятся в исполнение губисполкомом, уездный и волостной — уисполкомами. Само собой разумеется, и в местном бюджетном праве действует тот же принцип недопущения бескредитных расходов. Надо, впрочем, сказать, что эти расходы на местах, повидимому, чаще производились из общегосударственных, нежели из местных средств. Та же самая роль, которую играет здесь Наркомфин по отношению к местам в сфере общегосударственного бюджета, в местном бюджете принадлежит губисполкому, действующему обычно через губернский финотдел, по отношению к ниже стоящим советским органам. Никакой отдел исполкома, далее, не имеет права изменять назначение кредита; это право предоставлено губисполкомам положением о них — право передвигать кредиты из одних смет в другие в местных росписях доходов и расходов в пределах не свыше 25% (§ 29, п. 5). По «Проекту положения» это передвижение кредитов допускается лишь в пределах одного и того же параграфа постановлением губисполкома по представлению губфинотдела. Собственно такое же право в отношении уездных и волостных бюджетов и бюджетов заштатных городов предоставляется, но лишь в пределах одной и той же статьи, уисполкомам на основании ходатайства распорядителей кредитов (ст. 146). Этот жесткий порядок является в финансовом смысле целесообразным, но может возбуждать сомнение, насколько возможно в настоящее время провести его полностью в жизнь и насколько своевременно лишить губисполкомы права передвижения кредитов, предоставленного им Положением 31 октября. Казалось бы достаточным лишь ограничить это право условием, чтобы оно не шло в ущерб обязательным расходам, тем более, что институт сверхсметных кредитов в местном бюджете не имеется.

Ближайшее наблюдение за исполнением бюджета лежит на исполкомах, действующих опять-таки через финотделы при участии губернских экономических совещаний.

Согласно циркуляру 21 — 22 сентября исполнение местных смет производится в том же порядке, что и смет общегосударственных. Проект положения о местных финансах здесь подробнее. С окончанием бюджетного периода, расходование и пользование кредитами прекращается, и никаких в этом смысле льготных сроков, устанавливаемых в бюджетах общегосударственных, не предусматривается, что, конечно, связано с большей простой этих бюджетов (ст. 148). Отчеты по исполнению местных бюджетов, утвержденные губернскими с'ездами и пленумами губисполкома, этими последними не позднее 31 декабря представляются в Н. К. Ф. и Н. К. В. Д. с приложением сведений, характеризующих общее бюджетное положение губерний (размеры невыполненных расходов, недоимки благонадежные и неблагонадежные, расходы и доходы в счет бюджетов следующего периода). Конечно, соответственные сведения об исполнении уездных, волостных и городских бюджетов должны предварительно поступать в губисполкомы (ст.ст. 152 — 154). И в этой области, как и в области составления бюджета, места нуждаются прежде всего в специальном инструктировании, которое должно составлять одну из главных задач управления местными финансами Наркомфина. Эти отчеты и должны явиться одним из главных источников сведений о местном хозяйстве.

Подводя итоги, можно сказать, что имеется уже некоторое местное бюджетное право, как и опыт, касающийся местного бюджета. Далеко не все здесь закреплено в определенные законодательные предположения и далеко не все является бесспорным. Но чрезвычайная важность этой отрасли финансовой жизни не может уже никем оспариваться, и при достаточно вдумчивом и осторожном отношении к интересам мест, а в то же время при последовательном проведении общих начал бюджетной дисциплины, выработанных на бюджете Р. С. Ф. С. Р., можно надеяться на существенное улучшение местного хозяйства, которое, само по себе, есть одна из важнейших частей хозяйства общегосударственного.

ГЛАВА V.

ОБЩЕСОЮЗНЫЙ БЮДЖЕТ.

Р. С. Ф. С. Р., как указывается самим ее наименованием, есть республика федеративная [1]). В то же время она, вместе с рядом других советских республик, входит в союз советских социалистических республик, учрежденных договором 30-го декабря 1922 года. То и другое обстоятельство не может не отражаться существенным образом на бюджетном праве.

Положение вопроса в пределах Р. С. Ф. С. Р. представляется сравнительно простым. На территории Р. С. Ф. С. Р. имеется ряд автономных республик, которые в некоторых отношениях совершенно об'единены с центром, а в других — пользуются самостоятельностью, имеют свои автономные органы и соответственное автономное законодательство. Можно сказать, что этот тип государственной организации не отвечает классическому представлению о федеративном государстве. Однако, как мы знаем, самый классический тип допускает целый ряд отступлений, и существуют очень большие различия между федерациями в смысле самостоятельности отдельных, входящих в эти федерации, государств, штатов, кантонов и т. д. К федеративным государствам относятся и Соединенные Штаты, где общесоюзное законодательство лишь дополняет законодательства отдельных штатов, и, с другой стороны, Канада, где вместо штатов мы встречаем весьма зависимые от центра провинции, и, наконец, еще более централизованный Южно-Африканский союз [2]). Несомненно, что Р. С. Ф. С. Р. принадлежит к федерациям централизованного типа [3]).

---

[1]) М. Рейснер, «Государство буржуазии и Р.С.Ф.С.Р.», стр. 380 и сл.

[2]) Ср. особ. ст. 53 и 85 конституции.

[3]) Ср. ст. Б. Плетнева, «Государственная структура Р.С.Ф.С.Р.» в «Праве и Жизни», № 1, стр. 26.

Различие общефедеративной и республиканской компетенции здесь соответствует различию двух видов наркоматов. В этом отношении та организация, которую получили автономные республики в 1920 году, начиная с первой из них — Башкирской, сохранилась с некоторыми, в конце концов, второстепенными изменениями и для вновь создаваемых автономных республик. Если мы возьмем Положение о Башкирской республике 19-го мая 1920 года (С. У., 45—203), то увидим, что в ней было установлено 10 наркоматов: 1) внутренних дел с управлением почт и телеграфов, 2) юстиции, 3) просвещения, 4) здравоохранения, 5) социального обеспечения, 6) земледелия, 7) продовольствия, 8) финансов, 9) совет народного хозяйства с отделами труда и путей сообщения и 10) рабоче-крестьянской инспекции. Из них народные комиссариаты продовольствия, финансов, совет народного хозяйства, у которого имеются отделы труда и путей сообщения. рабоче-крестьянская инспекция и управление почт и телеграфов при местном внуделе, непосредственно подчинены соответственным наркоматам Р. С. Ф. С. Р. Башкирские наркоматы: внутренних дел (без управления почт и телеграфов), юстиции, просвещения, здравоохранения, социального обеспечения и земледелия самостоятельны, не подчинены соответственным наркоматам Р. С. Ф. С. Р. и даже Совнаркому Р. С. Ф. С. Р., а только В. Ц. И. К. Несколько более широкой самостоятельностью пользуется Туркестанская автономная республика на основании постановления В. Ц. И. К. 11 апреля 1921 года, но и здесь деление на об'единенные и необ'единенные наркоматы весьма близко к тому, что мы видим в автономных республиках 1920 года. Этот же тип сохраняется и Крымской республикой, установленной декретом В. Ц. И. К. от 18 октября 1921 года, и новейшими из этих республик — Якутской, Корельской и Бурято-Монгольской. Обычно во всех декретах об автономных республиках оговаривается, что необходимыми финансовыми и техническими средствами эта республика снабжается Р. С. Ф. С. Р. Каких-либо собственных источников и средств, им предоставленных, помимо принадлежащих им имуществ, эти республики не имеют.

Наркомфин является наркоматом об'единенным, и поэтому наркоматы финансов отдельных автономных республик подчинены наркомату финансов Р. С. Ф. С. Р. и обязаны исполнять инструкции и распоряжения последнего. Можно сказать, что положение народного комиссара автономной республики, в особенности там, где последняя не делится на отдельные губернии или соответственные им, по значению, отдельные территориально-административные единицы (как это мы видим в более обширных — Киргизии и Туркестане), совершенно подходит к деятельности заведующего губернским финансовым отделом. Тем более, на автономные республики распространяется финансовое законодательство в области налогов, денежного обращения и бюджета.

В отношении последнего различались сметы по об'единенным и необ'единенным наркоматам [1]). Сметы первого рода просто включаются в смету данного наркомата. На местах они только проводятся в том же порядке, в каком проводятся сметы местных отделов наркоматов и затем, в качестве материала по составлению единой общей сметы данного наркомата, направляются в центр. Напротив того, сметы необ'единенных наркоматов принимались Совнаркомами и Ц.И.К.'ами автономных республик и сводились представителями Наркомфина Р. С. Ф. С. Р. в этих республиках в единые бюджеты, которые составляются по форме классификации общегосударственного бюджета и проходят через С. Н. К. автономной республики. Само собой разумеется, что эти бюджеты не полные, ибо ряда наркоматов и отраслей управления, которым соответствуют отдельные части бюджета общегосударственного, здесь не имеется. Эти росписи, вместе с приложенными к ним сметами по правилам, установленным Наркомфином, рассматривались в сметно-бюджетном совещании, при чем, согласно постановлению С. Н. К. от 10 августа 1922 г. о главных основаниях составления и рассмотрения финансовых смет ведомств и рос-

---

[1]) Постановление С.Н.К. от 13 сентября 1922 г. (пр. 923) — приведено в сборнике «Составление бюджета на 1922—1923 г.», стр. 30. Более подробное законодательное положение о сметах автономных республик имелось лишь в отношении Киргизской республики—декрет С. Н. К от 31 января 1921 (С. У., 17—108).

писи общегосударственных доходов и расходов на 1922/923 год, при рассмотрении этих росписей должны привлекаться представители от соответствующих представительств автономных республик, находящихся в Москве, или представители самих республик, а также представители от необ'единенных наркоматов Р. С. Ф. С. Р. Дальнейший порядок прохождения этих бюджетов, которые вливаются в общий бюджет Р. С. Ф. С. Р., определяется естественно, порядком прохождения этого последнего [1]).

Здесь остается открытым вопрос о правах автономных республик в отношении местных бюджетов в пределах этих республик. Если автономная республика, как Башкирская или Крымская, по своей организации представляет из себя как бы одну губернию, то этот вопрос разрешается просто: республиканские органы здесь заведуют и местными финансами. Но если республика разделяется на несколько губерний, то, спрашивается, какие права принадлежат республиканским органам в отношении местных бюджетов. На этот вопрос действующее законодательство определенного ответа не дает. Повидимому, речь здесь может итти лишь о предоставлении известных полномочий, которые принадлежат органам Р. С. Ф. С. Р., Ц. И. К. и С. Н. К. автономных республик, а также республиканским финансовым органам. Правда, в автономных республиках нет особых налогов, и они содержатся за счет средств Р. С. Ф. С. Р. в ее целом. Но для них может быть важна возможность известного распределения этих средств и доходов, получаемых с республиканских имуществ, поскольку они не вливаются в массу общегосударственных доходов, между отдельными единицами данной автономной республики. Это можно было видеть на примере Киргизской республики, части которой были так жестоко поражены голодом 1921 года, в то время как другие

---

[1]) Этот порядок не изменяется в существе и постановлением С.Н.К. С.С.С.Р. о порядке составления смет и росписи на 1923—1924 г. от 21 августа (опуб. в Извест. Ц.И.К. С.С.С.Р. 30 августа). Здесь в ст. 35 указывается, что порядок и способы об'единения бюджетов автономных республик в бюджете отдельных республик, входящих в союз, определяются законодательством этих республик.

находились в сравнительно сносном состоянии [1]). Всего правильнее этот вопрос разрешался бы наличием в этих республиках некоторого дотационного фонда, которым могли бы распоряжаться республиканские власти, распределяя его местам.

Несравненно более сложным является вопрос о бюджете С. С. С. Р., который поставлен уже союзным договором 30 декабря 1922 года. В пункте л ст. 1 этого договора к ведению союза относится: «утверждение единого государственного бюджета С. С. С. Р.». Этим уже предрешается наличие такого единого общесоюзного бюджета.

До основания союза бюджетные отношения между Р. С. Ф. С. Р. и союзными с нею республиками строились по принципам, довольно аналогичным тем, которые определяли эти отношения с автономными республиками. И здесь различались сметы об'единенных и необ'единенных наркоматов. Это различие было установлено еще постановлением В. Ц. И. К. от 1 июня 1919 года, коим создался военно-экономический союз между Р. С. Ф. С. Р. и другими советскими республиками. Точно так же сложились отношения между Р. С. Ф. С. Р. и Украиной на основании договора 28 декабря 1920 года. Здесь об'единились наркоматы: 1) военный и морской, 2) В. С. Н. Х., 3) внешней торговли, 4) финансов, 5) труда, 6) путей сообщения, 7) почт и телеграфов. Совершенно так же проводится это деление в договоре между Р. С. Ф. С. Р. и Белоруссией от 16 января 1921 года. Несколько сложнее он был поставлен в Закавказских республиках, где совершалось сначала об'единение отдельных отраслей управления, например: в договоре Азербейджана и Р. С. Ф. С. Р. от 30 сентября 1920 г. о военно-экономическом союзе об'единение: 1) военной организации и военного командования, 2) органов, ведающих народное хозяйство и внешнюю торговлю, 3) органов снабжения, 4) железно-дорожного и водного транспорта и ведомств почт и телеграфов и 5) финансов. Но, в конце концов, ко времени заключения общесоюзного договора установилось это разделение об'единенных и необ'единенных наркоматов по отношению ко всем республикам.

---

[2]) Ср. постановления В.Ц.И.К. о местных доходах Киргизии 16 и 26 августа 1922 (С. У. 52—59 и 55—694).

которые заключили договор 30 декабря 1922 года. И к этим об'единенным наркоматам отнесен был и Наркомфин; соответственно создалось и общесоюзное законодательство, органом которого явились Всероссийский С'езд Советов и В. Ц. И. К., в состав коих вошли и представители союзных республик. Это было подтверждено на VIII с'езде советов в VI ст. Русско-Украинского договора 28 декабря 1920 года. Здесь говорилось об участии представителей Украины во Всероссийском с'езде советов и В. Ц. И. К. Это в более общей и категорической форме было установлено на IX с'езде советов, где было признано необходимым, ввиду расширения федерации Р. С. Ф. С. Р., увеличить число членов В. Ц. И. К. до 386 чел. С этого времени В. Ц. И. К. является подлинным органом союзного законодательства, в частности законодательства по финансовым вопросам, преобладание которого составляет характерную черту этого периода, и здесь мы постоянно встречаем статью, гласящую, что «действие настоящего декрета распространяется на Р. С. Ф. С. Р. и союзные с нею республики». Во многих декретах такого рода не делается даже принципиально различия между республиками союзными и автономными. Таков, напр., декрет В. Ц. И. К. и С. Н. К. от 27 апреля 1923 года, воспрещающий законодательным и административным учреждениям как автономных, так и союзных республик устанавливать какие-либо из'ятия из косвенного обложения (С. У., 30 — 364).

Бюджетное право этого периода устанавливает в общем одинаковые правила по отношению к автономным и союзным республикам, различая в тех и других об'единенные и необ'единенные с центром ведомства. Это мы видим в декрете В. Ц. И. К. от 10 октября 1921 года о порядке составления смет доходов и расходов на 1922 год. (Раздел II, ст. 1, раздел III, ст. 4). То же устанавливалось и в проекте Наркомфина, который должен был пройти через Совнарком и В. Ц. И. К., о порядке составления бюджетов союзных и автономных республик на 1922—1923 год, каковой проект постановлением С. Н. К. от 13 сентября 1922 года было предложено обратить в циркуляр Наркомфина. Народный Комиссариат Финансов представлял

из себя по этим проектам и правилам крепкую централизованную организацию.

В декрете В. Ц. И. К. и С. Н. К. о порядке отпуска кредитов Украине от 27 апреля 1923 г. (С. У., 37 — 395) устанавливается отчисление для Украины в размере 19% от общей суммы кредитов по необ'единенным наркоматам. Эти кредиты передаются общей суммой в распоряжение украинского С. Н. К., который и распределяет их между необ'единенными наркоматами по утвержденным сметам и расписаниям.

Так было до договора об образовании Союза 30-го декабря 1922 года [1]). Вопрос об юридической природе этого союза есть в значительной мере вопрос академический. Если государственное право противопоставляет союзное государство и союз государств, при чем в первом оно видит соединение государственно-правового типа, а во втором тип международно-правового, то не надо забывать, что здесь очень большие постепенности в переходе. Как союзы, так и союзные государства могут быть более или менее централизованы. И даже тот признак различения, который обычно выдвигается — право отдельного государства или отдельного члена выйти из соединения, право сецессии—не всегда достаточен. Так, в германском союзе 1815 года, хотя он был несомненно союзом, подобного права за отдельными государствами не признавалось. С другой стороны, наличность в германской империи южногерманских государств с их особыми правами, которые, согласно 78 статьи имперской конституции, не могли бы быть соединяемы помимо их согласия, сообщало Германии, хотя она была, несомненно, союзным государством, некоторые черты союза. Юридически можно сказать, что С. С. С. Р., несмотря на свое название, является союзным государством, так как, согласно конституции С. С. С. Р., Р. С. Ф. С. Р., У. С. С. Р., Б. С. С. Р. и З. С. Ф. С. Р. об'единяются в одно союзное государство С. С. С. Р. С другой стороны, по ст. 3 «суверенитет от-

---

[1]) Бухара и Хоресма не вошли в союз. Вопрос о их бюджетной и вообще финансовой связи с Р. С. Ф. С. Р. был поставлен на среднеазиатской экономической конференции, резолюции которой приведены в «Вестн. Фин.», 6 апреля 1922 г., № 14, стр. 25.

дельных республик ограничен лишь в пределах, указанных в настоящей конституции, и лишь по предметам, отнесенным к компетенции союза», и по ст. 4 «за каждой из союзных республик сохраняется право свободного выхода из союза». Но, по существу, и организация, как она намечена в союзном договоре, и компетенция высших органов близко подходят к тому, что мы обычно видим в федеративных государствах. Важен поэтому не вопрос об отнесении С. С. С. Р. к тому или другому типу, достаточно искуственнному и отражающему на себе старомодную юридическую схоластику, от которой мы постепенно отучаемся, важна реальная организация и распределение прав и обязанностей.

Бюджетный союз может рассматриваться с двоякой точки зрения. С одной стороны, он определяется теми расходами, которые отнесены за счет союза, и теми доходами, которые предоставлены последнему. Здесь лежит основа бюджета. С другой — наличие общесоюзного бюджета предполагает особый порядок составления, утверждения и исполнения этого бюджета.

Обращаясь к первой стороне дела, поучительно сопоставить, как в области расходов, так и в области доходов, новый союз с существующими федерациями. Пределы компетенции центральной власти в них очень различны. Когда создавалась конституция Соединенных Штатов в последнюю четверть XVIII столетия, то под федералистами в Америке разумели людей, у которых имелись определенные централистические стремления. И тем не менее, конституция Соединенных Штатов предоставляет конгрессу сравнительно весьма ограниченные полномочия, перечисленные в разделе VIII, ст. 1. Здесь мы находим сношения с иностранными государствами, торговлю, финансы, пути сообщения, армию и флот, организацию милиции и т. д. Но большая часть функций, непосредственно затрагивающих население, остается за отдельными штатами. К общесоюзному ведению не относится ни гражданское, ни уголовное право, ни поддержка земледелия и промышленности, ни социальная защита, ни забота о культурных интересах. Напротив того, Швейцарская конституция 1874 года определяет гораздо более широким образом компентенцию цен-

тральных органов. Перечисление того, что входит в эту компетенцию, занимает около 60 статей. Союзные власти даже наблюдают за состоянием плотин и лесов, проводят законодательство относительно рыбной ловли и охоты, воспрещают выпускать кровь из животных на бойнях, предусматривают ряд мер по народному образованию и народному здравоохранению. В общем же федеративное государство становится более централизованным, и компетенция центра вырастает за счет компетенции входящих государств, кантонов или штатов. Конституция Германской империи 1871 года фактически видоизменилась в сторону подобной централизации, когда в круг ведения империи вошли: гражданское и уголовное право и процесс, законодательство о печати, собраниях и союзах и законодательство социальное. Конституция германской республики оказывается еще более централизованной [1]). Подобный ход развития мы найдем в Канаде, Австралии, Южной Африке, как и в южно-американских федерациях. Здесь проявляются местные могущественные течения жизни современного государства и общества, которые преобразовывают первоначально начертанный государственный строй. При развитии мирового империализма и напряженной борьбы за существование в международном мире, при наличности международного финансового капитала и всемирного рынка, при расширении, наконец, сферы своего законодательства на новые области жизни, каждое государство вынуждается военно-экономическими условиями своего бытия к некоторой централизации, которая особенно наглядно проявляется именно в федеративных государствах.

Обращаясь к С. С. С. Р., мы видим обширность этой его союзной компетенции. Статья 1 основного закона союза, как она выработана комиссией при президиуме Ц. И. К. С. и принята на II сессии В. Ц. И. К. X созыва, далеко не совпадает со статьями 11 и 18 договора 30 декабря или со статьями 37 и 50 основного закона, где различаются

---

[1]) Ст. 6. Здесь, между прочим, указываются: забота о материнстве и детях, санитарное законодательство, рабочее право, право отчуждения, обобществление естественных богатств и предприятий, организация государственных предприятий, театральное дело.

наркоматы и ведомства общесоюзные, об'единенные и необ'единенные. В компетенцию союзов входят даже вопросы, ближайшим образом связанные с компетенцией наркоматов необ'единенных, напр., наркомюста (гражданское, уголовное и материальное, и процессуальное право), наркомздрава (общие меры в области здравоохранения), наркомпроса (общие начала народного просвещения), наркомзема (общие начала землепользования и землевладения). В частности, к ведению союза относятся: а) представительство союза в международных отношениях, ведение дипломатических сношений, заключение договоров; б) изменение внешних границ союза, а также урегулирование вопросов о границах между республиками; в) заключение договоров о приеме в состав союза новых республик; г) об'явление войны и заключение мира; д) заключение внешних и внутренних займов С. С. С. Р. и разрешение внешних и внутренних займов союзных республик; е) ратификация международных договоров; ж) руководство внешней и установление системы внутренней торговли; з) установление основ и общего плана всего народного хозяйства союза, определение отраслей промышленности и отдельных промышленных предприятий, имеющих общесоюзное значение, а также заключение концессионных договоров, как общесоюзных, так и от имени республик; и) регулирование транспортного и почтово-телеграфного дела; к) организация и руководство вооруженными силами С. С. С. Р.; л) утверждение единого государственного бюджета С. С. С. Р., в состав которого входят бюджеты союзных республик, установление общесоюзных доходов и налогов, а также отчислений от них и надбавок к ним, поступающих на образование бюджетов республик; разрешение дополнительных налогов и сборов на образование бюджетов союзных республик [1]); м) установление единой денежной и кредитной системы; н) установление общих начал землеустройства и землепользования, равно пользование недрами, лесами и водами по всей терри-

---

[1]) По ст. 31 закавказской конституции 13 декабря 1922 г. к ведению закавказского с'езда советов и Ц.И.К. относятся в области финансовой: г) утверждение бюджета З.С.Ф.С.Р.; д) установление федеральных и местных налогов, а также учреждение федерального государственного банка.

тории Союза ССР; о) общесоюзное законодательство о межреспубликанских переселениях и установление переселенческого фонда; п) установление основ судоустройства и судопроизводства, а также гражданского и уголовного законодательства Союза; р) установление основных законов о труде; с) установление общих начал в области народного просвещения; т) установление общих мер в области охраны народного здравия; у) установление системы мер и весов; ф) организация общесоюзной статистики; х) основное законодательство в области союзного гражданства в отношении прав иностранцев; ц) право амнистии на всю территорию Союза; ч) отмена нарушающих конституцию постановлений с'ездов советов, центральных исполнительных комитетов и советов народных комиссаров союзных республик; ш) разрешение спорных вопросов между союзными республиками.

Таково общее содержание компетенции Союза. Но вместе с этим сохраняется та система об'единенных и необ'единенных наркоматов, которая существовала и в отношении автономных, и в отношении союзных республик. Только здесь она осложняется. С одной стороны, есть наркоматы и ведомства общесоюзные, т.-е. существующие лишь в Союзе, а не в отдельных республиках. Сюда относятся наркоматы по иностранным делам, по военным и морским делам, по внешней торговле, путей сообщения, почт и телеграфов. Расходы по всем этим наркоматам, по всей области иностранной политики, внешней торговли, военного и морского дела, путей сообщения и почт и телеграфов, естественно целиком относятся на средства общесоюзные. Это, приблизительно, тот круг дел, который остается за центральной властью даже в федерациях, сравнительно мало централизованных, к каким относятся и еще более относились Северо-Американские Соединенные Штаты. Сюда же надо относить и Верховный Суд, существующий при Ц.И.К. Союза, и об'единенный орган государственного политического управления при союзном Совнаркоме. С другой стороны, наркоматы земледелия, внутренних дел, юстиции, просвещения, здравоохранения, национальностей и социального обеспечения суть наркоматы необ'единенные: они существуют только в отдельных республиках, но не в Союзе.

Расходы по их содержанию должны относиться на средства, предназначенные для этих республик. Это подтверждено в ст. 34 правил составления и рассмотрения сметы росписи на 1923—1924 г. 21 августа. Правда, как было выше указано, некоторые вопросы, затрагивающие эти наркоматы, разрешаются общесоюзными органами, но это едва ли может отражаться на бюджетном распределении расходов. Если ведению с'езда советов и Ц. И. К. Союза подлежат: установление общих начал землеустройства и землепользования, народного просвещения и установление общих мер в области охраны народного здравия, то в бюджетном смысле не может подлежать сомнению, что содержание с'езда Советов и Ц. И. К. Союза вообще должно итти на общесоюзные средства. Однако и здесь являются вопросы о том, за чей счет должны, напр., оплачиваться такие общие меры в области охраны народного здравия, которые далеко уходят за пределы отдельных республик и предпринимаются на обширных территориях, напр.: борьба с какими-либо эпидемиями, охватывающими значительную часть союзной территории, и т. д. Очевидно, что, хотя, в общем, народное здравие содержится на средства, предназначенные покрывать расходы отдельных республик, но в данном случае эти средства могут оказаться недостаточными и потребуются общесоюзные расходы; поэтому следует сказать, даже в области необ'единенных наркоматов, что мероприятия в общесоюзном масштабе, постановленные общесоюзной властью и лишь проводимые органами отдельных республик, должны быть покрываемы за общесоюзный счет [1]).

Наиболее сложными являются, однако, положения тех наркоматов, которые существуют и в Союзе, и в отдельных республиках,—наркоматы продовольствия, финансов, труда, рабоче-крестьянской инспекции и высшие советы народного хозяйства. Как должны они финансироваться? Необходимо иметь в виду, что эти наркоматы в различной степени централизованы. Без сомнения, весьма централизованными явля-

---

[1]) По ст. 21 правил 21 августа 1923 г. доходы и расходы главного военно-санитарного управления и главного курортного управления идут по общесоюзной смете.

ются Наркомфин и Наркомпрод, и наркоматы отдельных республик здесь неизбежно превращаются в местные органы союзного наркомата. Но этого, например, нельзя сказать про В. С. Н. Х. Есть отрасли промышленности, наиболее крупные и обслуживающие Союз в его целом, тесно связанные при этом с военным делом и с внешней торговлей, которые должны находиться в ведении общесоюзном, и расходы по которым неизбежно суть расходы общесоюзные. Сюда относится топливная промышленность, военная промышленность, металлургия, в значительной степени горная промышленность, электропромышленность, вероятно, сахарная промышленность и наиболее крупные организации промышленности текстильной. С другой стороны, промышленные предприятия среднего характера, выходящие по своему назначению за пределы губернии, но все же не имеющие значения для Союза в целом, в частности предприятия и организации в области промышленности швейной, пищевой, табачной, спичечной, керамической, полиграфической и т. п., могли бы быть отнесены на средства, покрывающие расходы отдельных республик. Во всяком случае, во всей этой области расходов было бы едва ли правильно огульно держаться делений по наркоматам и ведомствам и особенно в том, что касается вышеуказанной третьей группы наркоматов. К ним же, повидимому, следует отнести и центральное статистическое управление, поскольку организация общесоюзной статистики относится к ведению Союза, а статистика отдельных республик ведается соответственными их органами. По ст. 24 правил 21 августа так формулируется разделение расходов по этим наркоматам между Союзом и входящими республиками: на общесоюзный счет относятся «государственные расходы по содержанию центральных основных органов, об'единенных ведомств, а также учреждений и предприятий, подчиненных или подведомственных им непосредственно, а не через одноименные наркоматы союзных республик, равно как государственные расходы, связанные с обслуживанием нужд и мероприятий одноименными наркоматами союзных республик». Следовательно, к общесоюзным относятся и некоторые расходы по мероприятиям соответственных республиканских наркоматов. Все эти указа-

ния довольно абстрактны, и более отчетливая их формулировка возможна лишь по мере накопления бюджетного опыта и федеративной практики.

Как ни важен, однако, с бюджетной точки зрения вопрос о распределении компетенций и, следовательно, расходных статей между центральной властью и отдельными республиками,—еще гораздо важнее вопрос о распределении доходов. Можно теоретически себе представить такое федеративное государство, в котором отдельным, входящим в него, государствам, штатам и кантонам будут предоставлены широкие права, но финансироваться их учреждения и их деятельность будут исключительно из центра: никаких самостоятельных источников доходов у этих государств, кантонов и штатов не будет. Однако эта мыслимость—более теоретическая. Действительная самостоятельность этих членов федераций требует некоторых самостоятельных средств.

Проблема распределения доходов в федеративных государствах часто представлялась для них весьма жгучей, и между центром и периферией шла настоящая борьба за использование платежных сил населения. В общем можно сказать, что федеративным государствам свойственно некоторое типичное распределение источников дохода, в особенности в налоговой области. Так, всюду таможенные пошлины и акцизы являются общефедеративными рессурсами. Напротив того, прямые налоги обычно относятся скорее к отдельным государствам, кантонам или штатам. К общесоюзным доходам относятся также обычно доходы от железных дорог, почты, телеграфа и разного рода союзных предприятий. Это разделение, однако, в высшей степени приблизительно и подвержено большим историческим колебаниям. И здесь повторяется то же явление, что и в области компетенции вообще: федерации становятся более централизованными. Некоторые источники дохода, которые ранее были приурочены к отдельным их членам, становятся общефедеративными. Столкновения, которые возникают на этой почве, обычно разрешаются в пользу центра. Так было в Соединенных Штатах, где вопрос о полномочиях конгресса в налоговой области уже с 20-х годов XIX столетия глубоко разделил Север и Юг, подготовляя между ними

грядущую междусоюзную войну. Южане доказывали, что право взымания пошлин, налогов и акциза принадлежит Союзу лишь в пределах, необходимых для покрытия союзных учреждений, Северяне считали, что это право не ограничено; они провели соответственные таможенные тарифы. Война 1914—1918 г.г. вызвала сильнейшую финансовую централизацию, связанную с необходимостью покрывать военные, т.е. федеральные, расходы. В федеративных источниках дохода оказались преобразованный подоходный налог и налог на военную прибыль. Эта централизация не уменьшается и после войны. В Австралии уже в первые годы существования общеавстралийской федерации начались споры между центральной властью и отдельными штатами относительно прав первых в области обложения, и штаты жаловались, что центральная власть, руководясь совершенно общей редакцией ст. 51, п. 2 австралийской конституции, захватывает все новые и новые источники обложений, уменьшая до крайности налоговые рессурсы отдельных штатов [1]). В Канаде этого не случилось лишь потому, что с самого начала канадская конституция 1876 года, носившая весьма централизованный характер, в статье 102 признала, что все налоги и доходы, кроме тех, которые специально переданы законодательным образом провинции или будут ей переданы, составляют консолидированный доходный фонд, предназначенный для государственных надобностей. За это Канада обязывается уплачивать различным провинциям на содержание их властей определенные суммы [2]). В высшей степени централизованными являются системы доходов в Южно-Африканском союзе [3]).

То же самое мы наглядно видим и на примере Германии. Первоначально имперская конституция в статьях 33—40 и 69 — 73 организовала финансовые имперские источники таможенными пошлинами, акцизом на соль, табак, водку, пиво и

---

[1]) Schachner, «Australien in Politik, Wirtschaft und Kultur», S. 158. По поводу ст. 87 у Quick and Garran, «The annotated Constitution of Australian Commenwealtt», p. 825.

[2]) Munro, «The constitution of Canada», p. 235.

[3]) Ст. 118 и сл.; ср. у Brand, «The union of South Africa» p. 117: «it is here that the unitaring principle finds its most complete fultilment».

сахар, а также доходами от железных дорог, почт и телеграфов и имперского банка. Если по ст. 70 расходы не покрываются этими доходами, они собираются в виде пропорциональных населению взносов от отдельных союзных государств. Если же эти дополнительные взносы окажутся ненужными для покрытия расходов, то по окончании года они возвращаются союзным государствам. Первоначально эти матрикулярные сборы по тексту конституции 1870 года введены были временно до введения имперских налогов, но эта фраза была вычеркнута из 70 ст. в 1904 году, и матрикулярные налоги обратились в постоянное учреждение, при чем закон 1906 г. фиксировал их размер (соответственно населению—40 пфеннигов с человека). Но и этих источников обложения не хватало при расширяющейся компетенции центральной власти, и уже до войны, в порядке имперского законодательства, проведен был целый ряд налогов, которые выходили за пределы, установленные конституцией. Сюда относится в 1905 году налог с наследств, в 1911 г.—на прирост ценностей недвижимых имуществ, в 1913 г.—военный налог с имущества и дохода. Во время войны — налоги: на военную прибыль, на прирост имущества, на товарные сделки, вместе с повышением прежде существующих налогов. В 1917 году доход от прямых налогов чуть не вдвое превышал доход от налогов косвенных, и вообще доход от общеимперских налогов более чем втрое превышал доход от налогов отдельных государств. Напряжение налогового пресса непрерывно росло, и, конечно, Версальский мир не содействовал его ослаблению. Вместе с этим чрезвычайно растет централизация в области государственных доходов. По 8 статье новой республиканской конституции все налоговое законодательство относится к общегосударственной компетенции и вводится только оговорка, что если союзная власть берет источники доходов, которые ранее принадлежали отдельным государствам, она должна соответственно обеспечить их содержание [1]). Общегосудар-

[1]) «Das Reich hat die Gesetzgebung über die Abgaben und sonstigen Einnahmen, soweit sie ganz oder teilweise für seine Zwecke in Anspruch genommen werden. Nimmt das Reich Abgaben oder sonstige Einnahmen in Anspruch, die bisher den Ländern zustanden, so hat es auf die Erhaltung der Lebensfähigkeit der Länder Rücksicht zu nehmen».

ственным становится даже налог с дохода, превышающего установленный минимум, и отдельным государствам воспрещается самостоятельно вводить подоходный налог, налог на приобретение имущества, на переход имущества и т. д. Закон 1920 года и закон 1922 года, об'единившие налоговое законодательство германской республики, точно так же построены по централистическому типу. За государствами остаются только поземельные и промысловые налоги, а также некоторые отчисления от налогов общесоюзных, и местные налоги регулируются не законами отдельных государств, а законами общефедеративными. Таким образом, мы имеем здесь пример чрезвычайно сильной финансовой централизации, связанной, конечно, с теми условиями, в которых живет Германия, когда в бюджете на 1 апреля 1922—1 апреля 1923 года расходы по исполнению мирного договора выражались в 187 миллиардов марок, а все остальные приблизительно в 100 миллиардов.

Обращаясь к С. С. С. Р., мы в ст. 1, п. л, видим, что к его компетенции относится «установление общесоюзных налогов и доходов, а также отчислений от них надбавок к ним, поступающих на образование бюджетов союзных республик; разрешение дополнительных налогов и сборов на образование бюджетов союзных республик». Что касается до неналоговых поступлений, то, очевидно, к общесоюзным доходам относятся поступления по общесоюзным наркоматам, доходы от железных дорог, пароходов, почт и телеграфов и т. д. Доходы же по наркоматам об'единенным, но имеющимся не только в Союзе, но и в отдельных республиках, распределяются соответственно тому, в чьем заведывании находится данная хозяйственная отрасль или данные предприятия. Ст. 24 правил 21 августа сюда относит: «всякого рода государственные доходы, извлекаемые непосредственно центральными союзными органами этих комиссариатов и управлений; государственные доходы от имуществ и предприятий, подчиненных или подведомственных непосредственно этим же органам; государственные доходы от предприятий, представляющих собой общесоюзные об'единения, поступления и возврат ссуд; выручка от реализации госфондов; прибыли госбанка и дру

гих государственных кредитных учреждений; все налоговые поступления, за исключением тех, которые специальным постановлением В. Ц. И. К. С. С. С. Р. в той или иной части или полностью будут переданы в распоряжение союзных республик, и, наконец, выручка от кредитных и валютной операций и общесоюзной эмиссии». Вообще разграничение доходов общесоюзных и республиканских всецело определяется общесоюзным законодательством, как и размеры отчислений, идущих на образование бюджетов союзных республик. Эта формулировка, данная в конституции, заставляет предполагать, что наличные средства отдельных республик будут недостаточны для покрытия их расходов, и потребуются отчисления из доходов общесоюзных. Таким образом, мы имеем здесь не систему матрикул, установленную имперской германской конституцией, а систему, близкую к той, которая узаконена конституцией германской республики.

В союзном договоре 30 декабря общесоюзные и республиканские налоги поставлены были рядом, и общесоюзной власти принадлежала относительно их одинаковая компетенция, и определение источников, относимых к местным средствам, признавалось делом общесоюзного законодательства [1]). Правда, здесь говорилось о системе местных налогов и сборов,— это как бы предполагает лишь установление некоторых общих постановлений. В отдельных республиках, входящих в состав Союза, распределение налогов, как и неналоговых доходов, между республикой и ее местными органами — губернским, уездным и волостным — может быть различным, и едва ли целесообразно устанавливать здесь жесткий единообразный порядок. В этом отношении основной закон в отличие от первоначального договора умалчивает о местных налогах, как бы отказываясь проводить здесь безусловный единообразный порядок и предоставляя этот вопрос республикам [2]).

Вместе с этим, лишь Союзу предоставляется заключение концессионных договоров, внешних и вну-

---

[1]) Этому вполне соответствует 41 ст. закавказской конституции. «Закавказский с'езд советов или П.И.К. устанавливает виды и пределы доходов и распределяет их между федерацией, республиками и местами»

[2]) Ср. ст. 3: «Суверенитет союзных республик ограничен лишь в пределах, указанных в настоящей конституции, и лишь по предметам, отне-

тренних государственных займов, и лишь с его согласия эти займы могут быть заключаемы отдельными республиками [1]).

Здесь является вопрос, какие же доходы должны почитаться конкретно общесоюзными. Если не возбуждает сомнения отнесение сюда доходов от железных дорог, телеграфов и телефонов, от операций государственного банка и вообще кредитных операций Союза, от реализации материальных фондов последнего, то вопрос становится сложнее в области промышленных предприятий. Во всяком случае понятно, что доходы от тех отраслей промышленности, которые остаются в ведении Союза, шли бы в Союз. Следовательно, сюда подходят все поступления от промышленности: металлургической, топливной, горной, сахарной, от крупнейших предприятий промышленности текстильной и доходы от различных предприятий, сданных в концессию Союзом. Наоборот, доходы от промышленных предприятий республиканского масштаба, от промышленности бумажной, пищевой, стекольной, керамической, полиграфической и т. д. могут итти в рессурсы республик. Затем, несомненно, к общесоюзным относятся косвенные налоги, как это мы видим повсюду в федерациях. Различие ставок акциза в различных частях государства, как, напр., установленное в настоящее время различие акциза на соль для Туркестана и других частей федерации,—может быть допускаемо лишь во внимание к совершенно особым условиям данной местности, но отнюдь не в качестве общего правила. Что касается до прямых налогов, то здесь, в силу технических соображений, приходится высказываться за передачу Союзу гербового сбора, а также подоходно-поимущественного и промыслового налога. Известно, к какой неравномерности ведет местное подоходно-

---

сенным к компетенции Союза. «Вне этих пределов каждая республика осуществляет свою государственную власть самостоятельно; Союз С.С.Р. охраняет суверенные права союзных республик». Несомненно, однако, что местные финансы связаны не только с республиканскими, но и с общесоюзными. «Положение о местных финансах», принятое Малым Совнаркомом в масштабе Р.С.Ф.С.Р., передано из Б.С.Н.К. для переработки в общесоюзном масштабе в С.Н.К. С.С.С.Р., в законодательную комиссию.

[1]) В договоре 30 декабря говорилось только о внешних займах, которые относились к исключительной компетенции Союза.

поимущественное обложение. Кроме того, так как промысловый и подоходно-имущественный налог взымаются с общего оборота, общей прибыли и общего имущества, и отдельные предприятия, входящие в трест, иногда разбросанные по нескольким республикам, здесь не выделяются, то самое взымание такого налога должно производиться в общесоюзном масштабе. Все эти соображения представляются весьма убедительными, но они не разрешают вопроса о том, какие же источники дохода, в особенности налоговые, могут быть предоставлены отдельным республикам. Это тем более существенно, что, одновременно с образованием Союза, целый ряд и доходов, и расходов был предоставлен местам. Уменьшить значительно эти доходы, перенеся последние в разряд республиканских, при обширности тех потребностей, которые они обслуживают, является делом нецелесообразным и чрезвычайно затруднительным. С другой стороны, невозможно поставить отдельные республики в исключительную зависимость от отчислений, делаемых от общесоюзных доходов. Поэтому чрезвычайно важно, чтобы некоторые определенные доходные источники и определенные виды прямого обложения были даны этим республикам. Кроме того, республикам может быть предоставлено известное участие в доходах от единого сельско-хозяйственного налога, который должен занять исключительно важное место в общефинансовой системе.

В области бюджетного права, в тесном смысле этого слова, в договоре 30 декабря, с одной стороны, по статье 1, п. л, признается единый государственный бюджет С. С. С. Р., с другой — по статье 20 — республики, входящие в состав союза, имеют свои бюджеты, являющиеся составными частями общесоюзного бюджета, и эти бюджеты в их доходно-расходных частях устанавливаются Ц. И. К. С. Здесь давалось принципиальное обоснование для более подробного развития в текущем бюджетном законодательстве. В основном законе, ст. 1, п. л, точно говорится, что общественный бюджет заключает в себе и бюджеты республик. По ст. 20 правил 21 августа в состав единого государственного бюджета С. С. С. Р. входят сметы и росписи как общесоюзные, так и отдельных республик

(Р. С. Ф. С. Р., У. С. С. Р., Б. С. С. Р., З. С. Ф. С. Р.), которые сводятся в общий балансовый свод. Внешним образом это могло бы быть достигнуто при соответственном разделении общесоюзного бюджета на отдельные части. В первую мог бы войти свод всех вообще доходов и расходов, получаемых в Союзе и в отдельных республиках, во вторую — свод общесоюзных доходов и расходов, в третью — свод доходов и расходов отдельных республик, входящих в Союз. Едва ли было бы правильно при этом руководиться исключительно делением по наркоматам. Как было указано выше, отдельные наркоматы, существующие как в Союзе, так и республиках,—Наркомтруд, Наркомпрод, Наркомфин, Н. К. Р. К. И. и В. С. Н. Х. — находятся в различном положении, и сметы по этим наркоматам в своем составлении должны чем-то отличаться от смет наркоматов общесоюзных. Может быть, поэтому следовало бы сметы этих наркоматов, помимо их включения отчасти на-ряду со сметами наркоматов общесоюзных, отчасти необ'единенных, помещать в виде особой части бюджета. Здесь нечего бы было опасаться некоторых повторений. Гораздо важнее, чтобы бюджет этот представлял совершенную ясность в смысле картины ожидаемых доходов и расходов [1]).

Само собой разумеется, единство общесоюзного бюджета требует и строгого согласования отдельных органов, участвующих в его составлении. Нормальным сроком такого бюджета должен остаться годичный, и он принят в правилах 21 августа. В этом смысле достижения бюджетного права Р. С. Ф. С. Р. могут быть вполне перенесены и в общесоюзную сферу. В настоящее время и в общесоюзном масштабе неизбежны квартальные или какие-либо другие бюджеты, и годичный бюджет должен сохранять характер ориентирующий. Это подтверждается ст. 2 правил 21 августа, которая предполагает составлять на основе бюджета

---

[1]) По ст. 38 Закавказской конституции государственные доходы и расходы З.С.Ф.С.Р. об'единяются в общегосударственный бюджет, а по ст. 39 и государственные доходы и расходы республик, входящих в состав З.С.Ф.С.Р., определяемые специальными постановлениями Зак. Ц. И. К., об'единяются в республиканско-государственные бюджеты, утверждаются Зак. Ц. И. К. и входят, как единая составная часть, в общегосударственный бюджет З.С.Ф.С.Р.

1923—1924 г. квартальные росписи и ежемесячные бюджетные планы. Во всяком случае здесь установление характера этого бюджета всецело и исключительно должно зависеть от общесоюзной власти.

Несомненным представляется, что этот общесоюзный бюджет должен быть выражен в твердом исчислении, которое устанавливается хотя бы постановлением союзного Совнаркома и проводится союзным Наркомфином. Ст. 6 правил 21 августа устанавливает исчисление доходов и расходов по ценам на 1 июля 1923 года в золотых рублях по индексу Госплана на тот же срок (считая его для округления в 100 р. знаками 1923 г.) и в червонцах (считая их опять таки по курсу на 1 июля в 800 руб., если нормы и цены не даны в червонцах непосредственно). Это двойное твердое исчисление, конечно, имеет временный характер, представляя собой этап по пути к единой твердой валюте. Во всяком случае, в этих общесоюзных бюджетных правилах уже не упоминается более о товарных рублях [1]). Натуральная часть сельско-хозяйственного плана исчисляется в ржаных единицах, по средней оптовой цене на рожь по С. С. С. Р. к 1 июля 1923 г. (ст. 8) [2]). Особо выделяются доходы и расходы в металлических деньгах и в иностранной валюте (напр., по Н. К. В. Т.) (ст. 7). Финансовые сметы заключают в себе доходы и расходы как обыкновенные, так и чрезвычайные, сопоставленные с цифровыми данными по предшествующему сметному году и со всеми приложениями (ст. 14). Сметные исчисления делаются по параграфам, статьям и литерам.

Самая классификация государственных доходов и расходов, с распределением по главам, отделам, параграфам и статьям, должна быть выработана Наркомфином Союза по согла-

---

[1]) Несоответствие роста курса золота и червонцев и товарных цен, которое особенно сказалось с июля 1923 г., не может служить возражением против исчисления в червонцах и в золотом рубле, так как рост товарных цен здесь имеет совершенно самостоятельные вневалютные причины. Ср. статью М. Владимирова, «Банкнота и рост цен» в «Экономической жизни» № 208, 15 сен. 1922. Но несомненно это несоответствие может заставить ввести ряд поправок к цифрам исчисления применительно к 1 июля 1923.

[2]) Само собой разумеется, и это исчисление в ржаных единицах, применительно к 1 июля 1923, может в течение бюджетного года существенно разойтись с реальными хлебными ценами.

шению с заинтересованными ведомствами и, вероятно, Госпланом и, ввиду ее важности, могла бы утверждаться Совнаркомом. По отношению к республикам здесь Наркомфин Союза неизбежно сохраняет инструктирующую роль. Это не значит, конечно, чтобы по необ'единенным наркоматам в отдельных республиках была непременно проведена до конца одна и та же классификация с одинаковой подробностью. Но во всяком случае важно, чтобы классификация смет по необ'единенным наркоматам допускала достаточно легкое сопоставление этих смет.

Сопоставление смет по правилам 21 августа для бюджета 1923 — 1924 г. представляются в следующем виде. На основании всех данных по бюджету 1922 — 1923 г. Н. К. Ф. устанавливает приблизительную сумму государственных доходов от всякого рода источников. и соответственно с ней те суммы, в хпределах которых должны уместиться общесоюзные бюджеты и бюджеты входящих в Союз республик. Эти суммы рассматриваются Госпланом и с его заключением направляются в Совнарком на утверждение. После этого они направляются, как ориентировочные предварительные суммы, Совнаркомам республик и союзным наркоматам. Таким образом, расходные предположения должны исходить из доходных. Если это отступает от принципа, отличающего государственное хозяйство по сравнению с частным, то такое отступление неизбежно при существующем финансовом положении и предельности эмиссии. Исходя из этих средств, каждый наркомат вырабатывает план своей деятельности и смету на его выполнение, которые должны пройти через Госплан. При этом исчисление расходов для каждого ведомства на хозяйственные и канцелярские надобности, на транспортные, почтовые и телеграфные расходы устанавливаются на основании общих норм, вырабатываемых Н.К.Ф. по соглашению с ведомствами (ст.ст. 3—13). И это последнее правило вытекает из основной заботы — соблюсти полную возможную экономию и предупредить преувеличенные запросы ведомств.

Правила 21 августа, поскольку в общесоюзный бюджет входит целиком смета Н. К. П. С. и в зна-

чительной мере смета В. С. Н. Х., естественно должны были дать ответ на вызывавший столь много споров вопрос о сметном выражении доходов и расходов по промышленности и по транспорту. Согласно ст. 22, в смете Н. К. П. С. должны быть выделены, с одной стороны, расходы по центральному аппарату и неэксплоатационные ведомственные доходы, а с другой— расходы и доходы по эксплоатации железных дорог, которые нельзя считать предприятиями, переведенными на хозрасчет. Доход от эксплоатации каждой железной дороги дается в общей сумме, но в приложении приводятся и доходы от отдельных транспортных предприятий (например, отдельной линии, входящей в данную сеть). Сметы же предприятий Н. К. П. С., переведенные на хозрасчет (напр., госпароходство), должны быть представлены в виде приложения вместе с производственно-техническими программами и финансовыми планами. Все они сводятся в общий сводный бюджет предприятий Н. К. П. С., переведенных на хозрасчет (ст.ст. 22 и 23). Этот порядок дает значительный простор транспортным предприятиям.

Что касается промышленности, то здесь В. С. Н. Х. и другие наркоматы должны вносить в Н. К. Ф. Союза свободный бюджет промышленности, непосредственно находящийся в их ведении, с производственно-технической программой и финансовым планом по каждой отрасли. В финансовый план входят а) смета расходов и доходов; б) помесячное их расписание; в) соображения о реализации продукции и г) о способах кредитования. Сальдо по этим отраслям должно включаться в бюджет. Если это сальдо оказывается отрицательным, то соответственный на покрытие их дефицита расход может быть испрашиваем лишь для предприятий, трестированных на основании декрета 10 апреля 1923 г. (ст. 28 правил). Таким образом, здесь предрешается финансовая судьба остальной промышленности; она ни в какой мере не должна рассчитывать на государственное финансирование. С другой стороны, не все тресты, действующие по декрету 10 апреля, могут претендовать на такую государственную помощь, а только предприятия особой государственной важности. В этих последних могут быть покрываемы не только

ожидаемые дефициты, но и увеличение их основного и оборотного капитала. Соответственные ассигнования должны учитываться в особом разделе бюджета: «фонды промышленности» (ст. 31).

Эти общие указания правил требуют еще больших инструкционных раз'яснений. Самые приблизительные расчеты по программам и планам должны производиться в сотрудничестве В. С. Н. Х. и других заинтересованных наркоматов с Н. К. Ф. и Н. К. Р. К. И. (ст. 30). Таким путем здесь как бы дается возможность устранения обычных разногласий между интересами госпромышленности и бюджетными требованиями. Представление же какому-либо ведомству, учреждению или предприятию, содержимому на госбюджете, каких-либо доходов на специальные его расходы, может быть производимо лишь в порядке законодательном, и эти внебюджетные доходы и расходы, не включаемые в общий бюджет, должны быть указаны в приложении к нему [1]). Так же должны быть исчислены и включены в роспись все фондовые кредиты, установленные С. Н. К., — по фондам резервному, дотационному, на покупку золота и платины, резервному дровяному, на платежи по займам, на пособие промышленности и сельскому хозяйству (ст. 25).

Самый порядок рассмотрения устанавливается такой. Сметы по общесоюзным и об'единенным ведомствам направляются в Наркомфин Союза, а по необ'единенным—в Наркомфин республики. Здесь они могут обсуждаться сначала с участием представителей ведомств, а затем в сметно-бюджетных совещаниях при Наркомфине — общесоюзном и республиканских. В состав общесоюзного совещания входит председатель, назначаемый Н. К. Ф., представитель Н. К. Ф., представитель Госплана и Р. К. И. и заинтересованных ведомств, а по вопросам заработной платы — Н. К. Т. Соответственно определяется и состав совещаний республиканских. Эти совещания рассматривают сметные предположения прежде всего с точки зрения их законности. И для общесоюзного бюджета сохраняет силу принцип, что расходы

---

[1]) Ст. 19 допускает лишь специальные средства на учебные и просветительные учреждения, получаемые от целевых сборов.

должны испрашиваться лишь на основании действующих законоположений, штатов, расписаний и т. п. (пр. к ст. 12).

Совещания рассматривают и их законность, точность (например, не допускают предположений о расходах на выполнение полностью плана, могущего быть выполненным лишь в несколько лет) и их общую целесообразность (ст. 40). Затем в отдельных республиках сметы поступают в Совнаркомы и Ц.И.К., и, утвержденные последними, они направляются в центр. Сметы по общесоюзным ведомствам из соответственного бюджетного совещания направляются в Госплан и с его отзывом в Совнарком Союза и затем через него проводятся, после чего Н.К.Ф. сводит отдельные сметы в проект общесоюзного бюджета. Последний, далее, может рассматриваться в бюджетной комиссии Ц. И. К. С., которая должна получить для Союза значение такое же, как бюджетная комиссия В.Ц.И.К'а, установленная в конце 1921 года [1]). Тогда это установление в связи с отказом от жесткого бюджета на 1922 год не получило практического применения. Но для Ц. И. К. Союза наличность такой бюджетной комиссии представляет большую важность, открывая ему возможность действительного и достаточно детального рассмотрения бюджета с точки зрения всех тех многообразных, хотя принципиально и не сталкивающихся, интересов, котрые представлены в Ц.И.К.С. Правила 21 августа устанавливают обязательные сроки: 15 сентября — для представления смет в Н. К. Ф. Союза (отступления могут делаться для В. С. Н. Х и Н. К. П. С.) и 1 октября—для росписей союзных республик. Госплан должен дать заключение в 2-недельный срок (ст.ст. 44—46). Бюджет утверждается Ц. И. К., т.-е. и Союзным Советом, и Советом национальностей (от. 3. 22). Никакой оговорки, устанавливающей неравенство их в области бюджета,—каковая обычно существует при двух палатах,—здесь нет. Союзный Совет и Совет национальностей по их социальному составу не представляются противоположными. Срок утверждения бюджета, если бюджетный год начинается с 1 октября, должен быть не позднее 15 сентября. Карательные бюджеты, вырабатываемые на основании годичного, могут быть утверждаемы Совнаркома-

[1]) «Вестник Ц.И.К. С.С.С.Р.» № 1, ст. 2 (постанов. 10 января 1923 г.).

ми Союза и отдельных республик, но, во всяком случае, до утверждения общесоюзного годичного бюджета, хотя бы он и запаздывал, не может быть утверждаем квартальный бюджет на первый период бюджетного года.

В области исполнения бюджета, конечно, должно незыблемым остаться правило, безусловно воспрещающее всякие расходы без соответственных кредитов. Естественным блюстителем бюджетной дисциплины здесь должен остаться Наркомфин Союза и действующие по его указанию наркомфины республик. Что касается до передвижения кредитов, то здесь в общем могут быть восприняты положения, выработанные бюджетной практикой Р. С. Ф. С. Р. В частности, однако, невозможно отказывать республикам в праве передвигать в довольно широком размере кредиты в пределах их смет (примерно 25%—50% каждой сметы) [1]). Само собой разумеется, производя эти передвижения, республика принимает на себя ответственность за то, что известные потребности по отдельным ведомствам, откуда кредиты были перемещены, остались неудовлетворенными и не может на этом основании требовать возмещения из общесоюзных средств. Самое разассигнование должно производиться через Наркомфин Союза или республик. Вообще же главными распорядителями кредитов по сметам общесоюзных ведомств являются руководители их, в частности — наркомы. По сметам наркоматов об'единенных—наркомы Союза и по их уполномочию в пределах отдельных частей сметы — соответствующие наркомы республик. По сметам необ'единенных наркоматов — наркомы входящих в Союз республик. И в области выполнения бюджета во всех его частях, в том числе и смет республик, за Наркомфином Союза должна остаться инструктирующая и руководящая роль. В известных пределах может остаться и единство касс Союза и республик, необходимое в отношении счетоводства и отчетности. В порядке общесоюзного законодательства устанавливаются и сроки закрытия кредитов, включая сюда льгот-

---

[1]) Закавказским республикам это право по ст. 44 конституции не принадлежит: передвижение кредитов возможно лишь с согласия С.Н.К. и Ц.И.К. З.С.Ф.С.Р.

ный срок после окончания бюджетного периода, который может быть различен для общесоюзного и республиканского бюджета. В высшей степени существенным, принципиальным положением является признание за республиками права, в тех случаях, когда предоставленные им доходы с излишком покроют задания употреблять значительную часть этих излишков неналоговых поступлений, на образование свободной наличности, передавая остальное в общесоюзные рессурсы. Правила 21 августа устанавливают здесь 50% (прим. к ст. 34). С другой стороны, при дефицитности бюджета отдельных республик, для них неизбежно обращение к общесоюзным органам, которые, в пределах финансовых возможностей, эту дефицитность могут покрыть полностью или частью.

В отношении сверхсметных кредитов точно так же должен быть установлен двоякий порядок путем создания резервных фондов, которые будут предоставлены, с одной стороны, в распоряжение Союза, а с другой—в распоряжение республик. Соответственно разрешение на сверхсметный кредит может быть выдаваемо Ц. И. К. С. и Ц. И. К'ами союзных республик. Желательно предварительное рассмотрение сверхсметных кредитов, подлежащих утверждению Ц. И. К. в бюджетной комиссии Ц. И. К. С., как подобное предварительное рассмотрение устанавливалось для бюджетной комиссии В. Ц. И. К. (постановление В. Ц. И. К. от 18 дек. 1921 г., ст. 14). В остальном здесь могут быть приняты положения, действующие в отношении сверхсметных кредитов Р. С. Ф. С. Р. Отчет по исполнению общесоюзного бюджета должен заключать в себе и отчеты, касающиеся расходов, произведенных республиками, и доходов, ими полученных. Отдельные части его об'единяются Наркомфином союза и непосредственно или через Совнарком вносятся в установленный срок в Ц. И. К. союза, который, таким образом, завершает бюджетную операцию. Нечего и говорить, что правильное рассмотрение этих отчетов — в бюджетной или контрольной комиссии Ц. И. К. С., а не только формальное их утверждение — представляется важным для действительного проведения бюджетной дисциплины.

Опыт может дать здесь целый ряд поправок к первона-

чальным законодательным предположениям. Было бы так же ошибочно спешить с кодификацией бюджетного права Союза, как и бюджетного права Р. С. Ф. С. Р. Важно лишь провести те общие принципы, которые в области бюджетного права Р. С. Ф. С. Р. и других союзных республик могут считаться общепризнанными и выдержавшими испытание весьма суровой обстановки.

Трудность лежит в том, что союзное бюджетное право, как всегда это бывает при федеративном строе, должно отражать известное равновесие центра и отдельных частей, которое, несомненно, меняется, но которое все же должно остаться, тем более в Союзе С. С. Р., где договор провозглашает даже право сецессии. С другой стороны, финансово-экономические условия, в которых будет протекать жизнь Союза, как протекает и жизнь других современных об'единений с совсем иной политической формой и социальным укладом, несомненно, требуют весьма значительной централизации именно в области финансово-бюджетной. Достаточно сказать, что лишь при такой централизации возможно наше валютное оздоровление, и хотя бы медленное движение по пути общехозяйственного под'ема, без которого нет сколько-нибудь прочного под'ема и для отдельных частей Союза. Но решение здесь лежит не в общих, обычно довольно бессодержательных формулах, а в постоянной конкретной работе над бюджетом и в постоянном учете того великого, незаменимого богатства, которое неизменно приобретается за эти трудные годы — богатства опыта.

ОГЛАВЛЕНИЕ.

Стр.

I. Значение бюджетного права 5

II. Развитие советского бюджетного права 21

III. Общегосударственный бюджет Р. С. Ф. С. Р. . . 71

VI. Местный бюджет 107

V. Общесоюзный бюджет 135

Библиотека
Института В. И. Ленина

Труды Института Советского Права,

ИЗДАВАЕМЫЕ ПОД ОБЩЕЙ РЕДАКЦИЕЙ

Директора Института проф. А. Г. ГОЙХБАРГА.

ВЫШЛИ ИЗ ПЕЧАТИ:

„Советское Право", журнал Института Советского Права за 1923 г. №№ 1 (4), 2 (5), 3 (6).

Гражданский Кодекс Р. С. Ф. С. Р. Комментарий. Выпуски I, II, V и VI.

Проф. Е. А. Коровин. Международное право переходного времени.

НАХОДЯТСЯ В ПЕЧАТИ:

„Советское Право", журнал № 1 (7) за 1924 г.

Гражданский Кодекс Р. С. Ф. С. Р. Комментарий. Выпуски III и IV.

Проф. В. Н. Дурденевский. Послевоенные Конституции Запада.

З. Р. Теттенборн. Советское социальное страхование.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО

ТОРГОВЫЙ СЕКТОР

Москва: Ильинка, Богоявленский, 4. **Петроград:** Проспект 25 Октября, 28.

ОТДЕЛЕНИЯ:

Вологда—Площадь Свободы; **Воронеж**—Проспект Революции, I-й д. Совета; **Казань**—Гостинодворская, Гостиный двор; **Киев**—Крещатик, 38; **Кострома**—Советская, 11; **Краснодар**—Красная, 35; **Нижний-Новгород**—Б. Покровка, 12; **Одесса**—Ул. Лассаля, 12; **Пенза**—Интернациональная, 39/43; **Пятигорск**—Советский пр., 48; **Ростов-на-Дону**—Ул. Фридриха Энгельса, 106; **Саратов**—Ул. Республики, 42; **Тамбов**—Коммунальная, 14; **Тифлис**—Проспект Руставели, 16; **Харьков**—Московская, 20.

МАГАЗИНЫ:

МОСКВА:

1) Советская пл., под гост. б. „Дрезден"; 2) Моховая ул., 17; 3) Ул. Герцена (Б. Никитская), 18 (зд. Консерватория); 4) Никольская ул., д. 3; 5) Серпуховская пл., 1 43; 6) Кузнецкий Мост, 12; 7) Лялин пер., 11; 8) М. Харитоньевский пер., 4; 9) Ильинка, Богоявленский пер., 4.

ПЕТРОГРАД:

1) Проспект 25 Октября (Невский), 28; 2) Ул. Володарского (Литейный пр.), 21; 3) Проспект 25 Октября (Невский), 13.

1.20

Госуд Изд

№ 1

6